VIỆT NAM - NHỮNG THÁCH THỨC ĐỐI VỚI CƠ SỞ HẠ TẦNG

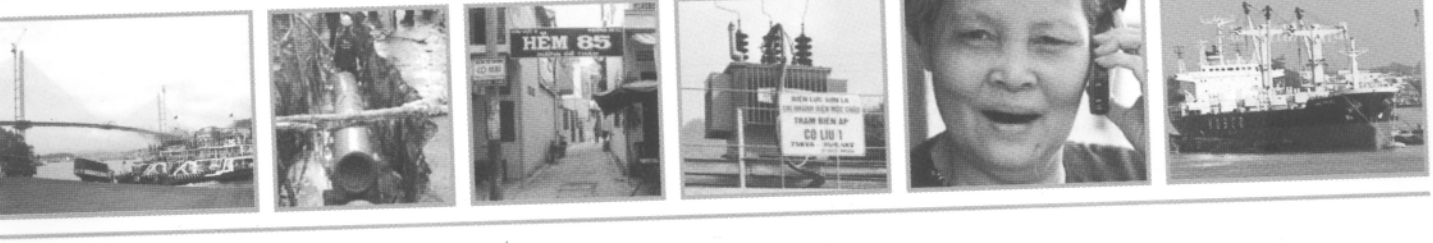
Chiến lược Cơ sở Hạ tầng

Những vấn đề liên ngành

Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam
2006

Chiến lược Cơ sở Hạ tầng

Những vấn đề liên ngành



Việt Nam - Những thách thức đối với cơ sở hạ tầng

Khi Việt Nam trở nên giầu hơn, Việt Nam đối mặt với những thách thức trong việc điều chỉnh các chính sách và thể chế cơ sở hạ tầng. Trong khi những thách thức trước kia là cung cấp các dịch vụ cơ bản tới những nơi chưa có dịch vụ, xuất hiện những thách thức mới như tiếp cận các nguồn tài chính mới, cải tiến các quy trình lập kế hoạch, chuẩn bị cho đô thị hóa nhanh chóng, cải thiện tính hiệu quả của các nhà cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng, phát triển thể chế mạnh hơn để khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư vào cơ sở hạ tầng hoặc khu vực tư nhân trực tiếp cung cấp cơ sở hạ tầng, và phát triển những phương thức có mục tiêu xóa đói giảm nghèo.

Báo cáo Chiến lược Cơ sở hạ tầng này là một trong sáu báo cáo về *Thách thức đối với cơ sở hạ tầng Việt Nam*. Báo cáo đề cập đến các vấn đề chung đối với tất cả các ngành cơ sở hạ tầng, và cung cấp một cách nhìn tổng quan về những thành tựu và những thách thức nảy sinh trong thời gian gần đây. Các báo cáo khác đề cập đến các lĩnh vực Cấp nước và Vệ sinh, Điện, Giao thông, Viễn thông và Phát triển đô thị.

Công tác soạn thảo các báo cáo ngày đã được các cán bộ của Ngân hàng Thế giới và các tư vấn thực hiện trong thời gian từ 2004 đến 2006. Các báo cáo đã được chỉnh sửa lại theo ý kiến đóng góp của Chính phủ trong các cuộc hội thảo ngày 15-17 tháng 5 năm 2006, cũng như các ý kiến đóng góp quý báu của rất nhiều chuyên gia của Ngân hàng Thế giới, Bộ phát triển quốc tế Vương quốc Anh, Ngân hàng Phát triển châu Á, và Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản.

Danh mục các từ viết tắt

ADB	Ngân hàng Phát triển châu Á
BCC	Hợp đồng Hợp tác Kinh doanh
BOT	Xây dựng - Vận hành - Chuyển giao
CPRGS	Chiến lược Tăng trưởng và Giảm Nghèo Toàn diện
DAF	Quỹ Hỗ trợ Phát triển
EVN	Điện lực Việt Nam
GSO	Tổng Cục Thống kê Việt Nam
HIFU	Quỹ Đầu tư Phát triển Đô thị Thành phố Hồ Chí Minh
IBRD	Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Quốc tế (Ngân hàng Thế giới)
ICOR	Tỷ số Tăng Vốn trên Tăng Sản lượng
IDA	Hiệp hội Phát triển Quốc tế (Ngân hàng Thế giới)
IPP	Nhà Sản xuất Điện Độc Lập
ITU	Hiệp hội Viễn thông Quốc tế
JBIC	Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật bản
LDIF	Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương
MARD	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
MCF	Chi phí Cận Biên của Công Quỹ
MOF	Bộ Tài chính
MOT	Bộ Giao thông
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
MTEF	Khuôn khổ Chi tiêu Trung hạn
OBA	Hỗ trợ Căn cứ theo Đầu ra
ODA	Hỗ trợ Phát triển Chính thức
PER-IFA	Kiểm điểm Chi tiêu Công và Đánh giá Uỷ thác Tích hợp
PIP	Chương trình Đầu tư Công
PMU	Ban Quản lý Dự án
PPI	Sự Tham gia của Tư nhân trong Cơ sở hạ tầng
SEDP	Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội
SOCB	Ngân hàng thương mại quốc doanh
SOE	Doanh nghiệp nhà nước
VHLSS	Điều tra Mức Sống Hộ Gia đình Việt Nam
VITRANSS	Nghiên cứu Chiến lược Giao thông Việt Nam
VND	Đồng Việt Nam
VNPT	Tổng Công ty Bưu chính Viễn thông Việt Nam
VRA	Cục Quản lý Đường bộ
WDI	Các Chỉ số Phát triển Thế giới

Mục lục

TÓM TẮT V

1. Các thành tựu và thách thức 1
1.1. Tăng trưởng và giảm nghèo 1
1.2. Cải thiện và tiếp cận 5
1.3. Hoàn cảnh thay đổi 7
1.4. Các thách thức chung 14

2. VỐN ĐẦU TƯ 17

2.1. Mức đầu tư cơ sở hạ tầng 17
2.2. Ai trả tiền đầu tư và trả khi nào? 19
2.3. Các thể chế và cơ chế tài chính 22
2.4. Khuyến nghị 41

3. LẬP KẾ HOẠCH VÀ ĐIỀU PHỐI 43

3.1 Xếp thứ tự ưu tiên các quyết định đầu tư 43
3.2 Điều phối lập kế hoạch chéo giữa các bộ 47
3.3 Phân bổ trách nhiệm giữa các cấp chính phủ 52
3.4 Quy hoạch đô thị 55
3.4 Các chính sách môi trường và xã hội 57
3.6 Khuyến nghị 61

4. HIỆU QUẢ 63

4.1. Mức độ hiệu quả hiện tại 63
4.2. Cải cách doanh nghiệp cơ sở hạ tầng quốc doanh 67
4.3. Cạnh tranh 72
4.4. Sự tham gia của tư nhân 74
4.5 Quản lý điều tiết 81
4.6 Xử lý tham nhũng 82
4.7 Khuyến nghị 86

5 NGHÈO 89

5.1. Nghèo ở nông thôn 89
5.2. Nghèo ở thành thị 92
5.3. Thiết kế trợ cấp 93
5.4 Khuyến nghị 98

6 Ưu tiên hoá cải cách 99
6.1. Năng lực cạnh tranh quốc tế 99
6.2. Ước tính về tác động của cải cách 101
6.3. Năng lực quản lý cải cách 103
6.3 Các ưu tiên cải cách chủ chốt 103
Phụ lục 1: Khả năng mở rộng cạnh tranh các lĩnh vực cơ sở hạ tầng 107
Phụ lục 2: Quản lý điều tiết cơ sở hạ tầng 111

Khung

Khung 1.1: Hành lang giao thông phía bắc Hà Nội - Hải Phòng 4
Khung 2.1: Chi phí cận biên của ngân sách công 27
Khung 2.2: Ngành tài chính ở Việt Nam 28
Khung 2.3: Quỹ đầu tư phát triển đô thị của Thành phố Hồ Chí Minh (HIFU) 31
Khung 2.4: Sử dụng quỹ bảo hiểm hưu trí để cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng ở Chi-lê 35
Khung 3.1: Những yếu điểm chung của các báo cáo nghiên cứu khả thi của Việt nam 44
Khung 3.2: Lập kế hoạch phát triển ở Malaysia 45
Khung 3.3: Khung chi tiêu trung hạn (MTEF) 49
Khung 3.4: Sự yếu kém trong điều phối Bảo dưỡng đường bộ 53
Khung3.5: Đánh giá môi trường mang tính chiến lược ở Bali 58
Khung 3.6: Tái định cư và các thị trường đất đai 59
Khung 4.1: Dự án Phú Mỹ 2.2 72
Khung 4.2 Uỷ ban phát triển cơ sở hạ tầng Gujarat 76
Khung 4.3: Các hình thức điều tiết giá cả 77
Khung 4.4: Quyền quyết định trong quản lý điều tiết các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng tư nhân 79
Khung 4.5: Ban Điện khí hoá Nông thôn Bangladesh 84
Khung 4.6: Các cơ hội tham nhũng 85
Khung 5.1: Đầu tư đường bộ — Cần phân phối lại chi tiêu hơn nữa 91
Khung 5.2: Hiệu quả nhắm đối tượng của cách tính gia tăng dần theo các block 94
Khung 5.3: Hỗ trợ căn cứ theo đầu ra: Gắn trợ cấp với việc cung cấp dịch vụ cho người nghèo 96
Khung 6.1: Lập mô hình về lợi ích của cải các ở Ô-xtrây-li-a 102

Hình

Hình 1: Khoảng cách giữa kế hoạch đầu tư và nguồn vốn sẵn có viii
Hình 1.1: Tăng trưởng GDP trên đầu người giai đoạn 1990 - 2003 2
Hình 1.2: Tăng trưởng và đầu tư cơ sở hạ tầng, % của GDP 3
Hình 1.3: Phần trăm dân số sống trong tình trạng nghèo 4
Hình 1.4: Tiếp cận các dịch vụ cơ sở hạ tầng 6

Hình 1.5: Viện trợ nước ngoài tính theo triệu USD 7
Hình 1.6: Đô thị hoá ở Đông Á 9
Hình 1.7: Hệ số ICOR (Tỷ lệ tăng vốn trên sản lượng) của Việt Nam 11
Hình 1.8: Mức nghèo và thay đổi mức nghèo ở nông thôn /thành thị (1993-2002) 13
Hình 1.9: Tỷ lệ nghèo theo khu vực 13
Hình 1.10: Diễn biến về đóng góp vào tình trạng nghèo (điểm phần trăm) 1993-2002 14
Hình 1.11: Tiếp cận nước sạch, theo nhóm ngũ phân thu nhập 14
Hình 1.12: Tiếp cận nhà vệ sinh đủ tiêu chuẩn, theo nhóm ngũ phân thu nhập 15
Hình 1.13: Số hộ ở nông thôn có tiếp cận đường xá, theo nhóm ngũ phân thu nhập 15
Hình 2.1: Các cơ chế cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng (% vốn đầu tư nói chung) 19
Hình 2.2: Chi tiêu dịch vụ năng lượng (% chi tiêu của hộ gia đình) 23
Hình 2.3: Mức giá điện trung bình (USD/kWh) 23
Hình 2.4: Thu hồi chi phí vận hành ở 61 doanh nghiệp nước của Việt Nam 24
Hình 2.5: Chi tiêu dịch vụ nước của hộ gia đình (% chi tiêu của hộ gia đình) 25
Hình 2.6: Giá nước trung bình (USD/m3) 25
Hình 2.7: Thu nhập tiền nước trung bình (USD/ m3) ở 60 doanh nghiệp 26
Hình 3.1: Chỉ số Gini 46
Hình 3.2: Chi tiêu thường xuyên của Chính phủ so với chi tiêu xây dựng cơ bản cho giao thông .50
Hình 4.1: Tỷ lệ nước không thu được phí ở các nước châu Á (2001) 64
Hình 4.2: Tỷ lệ nước thất thoát ở Việt Nam 64
Hình 4.3: Tỷ lệ nhân viên của các cơ sở cấp nước (số nhân viên/1.000 đấu nối) 65
Hình 4.4: Số nhân viên trên 1.000 đấu nối nước sạch và nước thải ở Việt Nam 66
Hình 4.5: Số đường điện thoại chính trên một nhân viên 66
Hình 4.6: Thất thoát tải và phân phối điện (% so với phát điện) 66
Hình 4.7: Chi bảo dưỡng đường bộ (% của tổng chi đường bộ) 67
Hình 4.8: Chỉ số quan niệm về tham nhũng Tổ chức Minh bạch Quốc tế (2000-2004) 81
Hình 5.1: Phần trăm dân có tiếp cận đường nông thôn trong mọi điều kiện thời tiết (2002) 91
Hình 6.1: Phần trăm doanh nghiệp xếp giao thông là một hạn chế nghiêm trọng 100
Hình 6.2: Vấn đề cụ thể về cơ sở hạ tầng theo quan niệm của doanh nghiệp 100

Bảng

Bảng 1.1: Đầu tư ở Đông Á (% GDP) 3
Bảng 1.2: Giá trị hiện tại của việc thanh toán khoản vay trị giá $1 của nhóm Ngân hàng Thế giới .8
Bảng 1.3: Dự báo đô thị hoá 10
Bảng 2.1: Đầu tư cơ sở hạ tầng của Việt Nam trong thời gian gần đây 18
Bảng 2.2: Các cơ chế cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng (% GDP) 20
Bảng 2.3: Đầu tư tư nhân (Cam kết hợp đồng) — triệu USD 38
Bảng 4.1: Các hợp đồng tư nhân tham gia ở Việt Nam 71
Bảng 4.2: Trách nhiệm theo các phương án chủ chốt về sự tham gia của tư nhân 73
Bảng 6.1: Lợi ích của các cải cách có thể có 101

Tóm tắt

Trong thập niên qua Việt Nam đã đạt tiến bộ ngoạn mục về tăng trưởng GDP và giảm nghèo. Tăng trưởng trên đầu người hàng năm đạt trung bình 5,9%, tỷ lệ cao thứ tám trên thế giới trong suốt thập niên qua. Kể từ năm 1990, tỷ lệ nghèo theo chuẩn nghèo $1 một ngày đã giảm từ 51% dân số xuống còn 8%.

Có được thành công này là nhờ một phần quan trọng ở mức đầu tư cao dành cho cơ sở hạ tầng. Khoảng 9-10% GDP hàng năm được đầu tư vào ngành giao thông, năng lượng, viễn thông, nước và vệ sinh, một tỷ lệ đầu tư cơ sở hạ tầng cao so với chuẩn quốc tế. Các nghiên cứu kinh tế vi mô cho thấy có mối liên hệ mạnh mẽ giữa đầu tư cơ sở hạ tầng và tăng trưởng và giảm nghèo ở Việt Nam. Độ dài của mạng lưới đường bộ tăng gấp đôi tính từ năm 1990, và chất lượng cũng cải thiện đáng kể. Tất cả các khu vực thành thị và 88% hộ nông thôn được tiếp cận điện. Số đường điện thoại cố định và di động trên 100 dân tăng gấp chín lần từ năm 1995. Tiếp cận nước sạch tăng từ 26% dân số lên 57% trong khoảng thời gian từ 1993 tới 2004, và trong cùng thời kỳ này tiếp cận nhà vệ sinh đạt tiêu chuẩn tăng từ 10% lên 31% dân số.

Chiến lược cơ sở hạ tầng hiện tại của Việt Nam tỏ ra thành công. Tuy nhiên, cần tiếp tục phát triển và điều chỉnh chiến lược này theo những thách thức mới nảy sinh.

Trong vòng năm tới mười năm tới, nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) khó có thể tăng với tốc độ ngang bằng tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế và vì lẽ đó sẽ chiếm một phần nhỏ hơn trong tổng đầu tư cơ sở hạ tầng. Viện trợ không hoàn lại và những hình thức ưu đãi nhất của nguồn vốn nhà tài trợ sẽ trở nên ngày càng khó kiếm hơn khi GDP trên đầu người của Việt Nam vượt ngưỡng thu nhập mà nhà tài trợ quy định. Trong tất cả mọi lĩnh vực cơ sở hạ tầng, đều cần phải phát triển những nguồn tài chính dài hạn mới để thay thế cho ODA. Phần lớn nguồn vốn này sẽ phải lấy từ thị trường tài chính hoặc nguồn vốn tư nhân trực tiếp, đòi hỏi phải có các cải cách về giá tiêu dùng dịch vụ, cơ cấu lại doanh nghiệp, và sửa đổi các quy định quản lý điều tiết nhằm xác lập uy tín đi vay của các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng.

Quá trình đô thị hoá đang bổ sung mỗi năm thêm một triệu người vào các trung tâm đô thị của Việt Nam, điều này không chỉ tạo ra một thách thức về nguồn vốn cần có để đáp ứng nhu cầu cơ sở hạ tầng của họ, mà còn cả thách thức về mặt quy hoạch nhằm đảm bảo cung cấp cơ sở hạ tầng kịp thời tránh sự tốn kém nếu mãi về sau mới đắp vá cơ sở hạ tầng khi các khu đô thị đã có người tới định cư.

Trong những năm qua, Việt Nam có thể luôn chắc chắn về lợi ích xã hội cao của đầu tư công khi kết nối cho những người còn chưa có tiếp cận tới các mạng lưới cơ sở hạ tầng. Nhưng khi mức tiếp cận đã tăng thì sẽ khó khăn hơn để tìm ra những đầu tư có lợi ích cao, điều này đòi hỏi phải có những hệ thống quy hoạch tinh xảo hơn. Và khi mạng lưới cơ sở hạ tầng mở rộng, số chi phí tiết kiệm được nhờ hoạt động hiệu quả hơn sẽ lớn hơn, vì thế sẽ cần chú trọng nhiều hơn tới những công tác như cơ cấu lại các doanh nghiệp nhà nước, cổ phần hoá, hoặc áp dụng thêm sự cạnh tranh nhằm tạo động cơ thương mại mạnh mẽ hơn. Xử lý tham nhũng cũng sẽ góp phần tác

động lớn tới chi phí của dịch vụ cơ sở hạ tầng.

Cách tiếp cận giảm nghèo của Việt Nam là nói chung là dựa vào tăng trưởng, nhưng chú ý trải đều đầu tư theo địa lý nhằm đảm bảo tất cả mọi vùng đều được tham gia vào sự tăng trưởng đó. Càng ngày nghèo càng tập trung ở những vùng sâu vùng xa, cộng đồng dân tộc thiểu số và những khu nghèo mới hình thành ở đô thị do di cư. Khi mức nghèo chung giảm và tiếp cận cơ sở hạ tầng tăng, cách tiếp cận hiện tại về giảm nghèo sẽ cần phải được bổ trợ bằng những cách tiếp cận nhắm trực tiếp hơn tới từng đối tượng hộ nghèo. Cần rà soát kỹ lưỡng giữa các lĩnh vực cơ sở hạ tầng để xác định cách làm thế nào để các chương trình trợ giá đến được đúng đối tượng nhằm giải quyết tình hình ở những vùng nghèo mới, tránh lãng phí nguồn vốn giảm nghèo với người không nghèo.

Báo cáo này đề cập tới những vấn đề cơ sở hạ tầng liên ngành. Chương 1 giới thiệu các thách thức mới nảy sinh đòi hỏi phải điều chỉnh lại chiến lược cơ sở hạ tầng của Việt Nam — giảm ODA tính theo phần trăm GDP, đô thị hoá, các thách thức của việc quản lý các mạng lưới cơ sở hạ tầng lớn hơn, và các thay đổi trong bản chất của tình trạng nghèo ở Việt Nam. Các chương từ 2 tới 5 đề ra chương trình nghị sự cải cách cần có để giải quyết những thách thức mới này, theo bốn chủ đề: vốn, quy hoạch, hiệu quả dịch vụ, và nghèo. Chương 6 kết thúc báo cáo với phần thảo luận về các ưu tiên cải cách.

Báo cáo này đi kèm với năm quyển về từng lĩnh vực giao thông, điện, viễn thông, nước - vệ sinh, và phát triển đô thị. Phần tóm tắt này trình bày các phát hiện chính của cả sáu quyển.

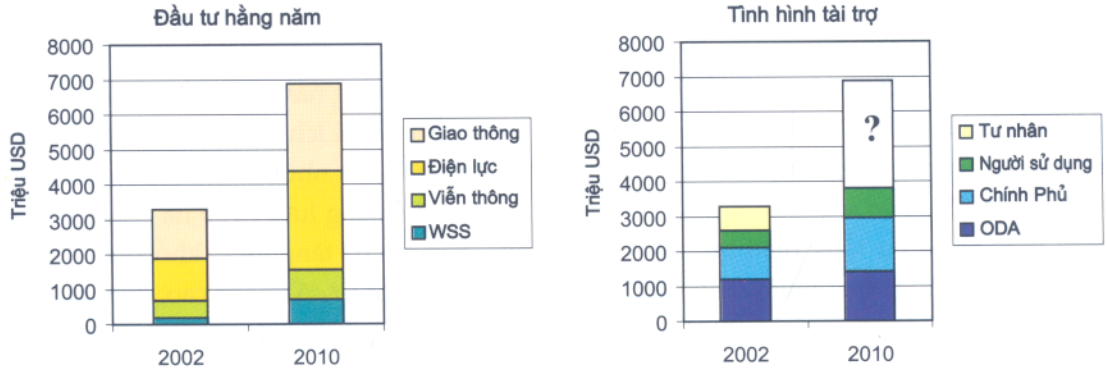
CÁC VẤN ĐỀ LIÊN NGÀNH

1. Nhu cầu và nguồn vốn đầu tư

Năm 2002 đầu tư cơ sở hạ tầng chiếm khoảng 9,4% GDP. Nhìn về tương lai, các quy hoạch và dự báo ngành cho thấy đầu tư cơ sở hạ tầng hàng năm cần đạt khoảng 11,4% GDP, tăng 2% GDP so với mức gần đây[1]:

- Tháng 9/2005, Bộ Giao thông ước tính nhu cầu vốn trong Khuôn khổ Chi tiêu Trung hạn (MTEF), gắn các đề xuất đầu tư với

Hình 1: Khoảng cách giữa kế hoạch đầu tư và nguồn vốn sẵn có



Nguồn: Số liệu dầu tư năm 2002 xem Báng 2.1, kế hoạch đầu tư năm 2010 xem phần 2.1, nguồn vốn năm 2002 xem Báng 2.2. Nguồn vốn năm 2010 giả định ODA tăng trưởng với tốc độ 2% một năm, trong khi nguồn vốn nhà nước và nguồn đóng góp từ người sử dụng (doanh thu giữ lại) tăng bằng tố độ tăng trưởng GDP (7% một năm) từ mức năm 2002.

1. Năm 2005, 2% GDP tương ứng khoảng 15.250 tỷ đồng (966 triệu USD). Các ước tính tỷ lệ đầu tư trên GDP dựa trên giả định rằng GDP tăng với tốc độ 7% một năm.

nguồn tài chính tiềm năng. Các đề xuất chi đầu tư cho giai đoạn 2006 – 2008 lên tới 69.186 tỷ đồng (4,3 tỷ USD) trong ba năm, tương đương với mức trung bình 4,1% GDP mỗi năm.

- Trong ngành điện, đầu tư cần có để đáp ứng Tổng Sơ đồ Phát triển Điện lực số 5 lên tới 215.078 tỷ đồng (13.743 triệu USD) trong giai đoạn 2005 - 2010, tương đương 3,9% GDP. Con số này được xem là tính còn thấp, bởi vì nhu cầu trong những năm gần đây tăng cao hơn so với dự kiến. Mô hình tài chính mà EVN sử dụng để lập kế hoạch đầu tư tương lai cho thấy rằng chi đầu tư trong giai đoạn 2005 – 2010 sẽ đạt khoảng 237.246 tỷ đồng (16 tỷ USD), tương đương với mức 4,7% GDP mỗi năm.
- Trong lĩnh vực nước và vệ sinh, Chính phủ đề ra mục tiêu tiếp cận nước và vệ sinh để đạt được mục tiêu phát triển cho năm 2010. Chỉ tiêu cụ thể là 85% dân số đô thị và 75% dân số nông thôn được tiếp cận nước và vệ sinh, như vậy là cần 57.547 tỷ đồng (3,62 tỷ USD) trong giai đoạn 2005 - 2010, hay 1,2% GDP mỗi năm.
- Trong lĩnh vực viễn thông, tháng 10/2005 Bộ Bưu chính Viễn thông đặt chỉ tiêu 32-42 tổng đường điện thoại trên 100 dân vào năm 2010. Để đạt mức 35 đường điện thoại trên 100 dân sẽ cần phải có khoảng 57.000 tỷ đồng (3,6 tỷ USD). Rải đều trong giai đoạn 2006 - 2010, chỉ tiêu này đòi hỏi phải có khoảng 1,4% GDP mỗi năm.

Không nên coi các dự báo trên là sự phê chuẩn các đề xuất đầu tư của ngành. Việc phân tích kỹ các quy hoạch từng ngành có thể giúp tìm ra được các cách đầu tư kinh tế hơn, tăng phí người sử dụng có thể giúp giảm nhu cầu và vì thế chưa cần đầu tư ngay, và các quyết định ngân sách có thể khiến một số đề xuất đầu tư bị hoãn vô thời hạn. Tuy nhiên, đầu tư để đáp ứng các chỉ tiêu tiếp cận về điện, nước và viễn thông nói chung là không thể tránh được nếu muốn đạt được các mục tiêu mà Chính phủ đề ra, và những đầu tư đó nói chung sẽ đem lại lợi suất cao. Còn nếu không đáp ứng kịp nhu cầu tăng cao thì sẽ gây ra hậu quả kinh tế lớn. Các đề xuất đầu tư giao thông đã được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên cho phù hợp với các nguồn vốn hiện có.

Cho nên, để nghĩ tới việc huy động nguồn vốn thì tỷ lệ 10-11% GDP tỏ ra phù hợp. Tuy nhiên, để đánh giá rõ hơn về mức đầu tư thế nào là phù hợp thì cần phải có nỗ lực chung để theo dõi các hoạt động đầu tư và bảo dưỡng và đánh giá lợi suất tài chính và lợi suất kinh tế.

Hình 1 minh họa thách thức về vốn nếu muốn tăng đầu tư ở mức nêu trên. Nguồn vốn của năm 2002 được tóm tắt theo bốn loại, trong đó nguồn vốn của nhà nước gồm vốn ngân sách, phát hành trái phiếu chính phủ, cũng như nguồn vốn vay từ các ngân hàng thương mại quốc doanh. Nguồn lấy từ "người sử dụng" gồm doanh thu giữ lại của các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng và tiền đầu tư của cộng đồng như trong các hệ thống cấp nước nông thôn có quy mô nhỏ. Minh họa này dựa trên giả định rằng nguồn vốn nhà nước và nguồn đóng góp của người sử dụng tăng với tốc độ bằng tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế là 7% một năm, nhưng ODA chỉ tăng với tốc độ 2% một năm. Theo những giả định này thì tính tổng cả nguồn ODA, nguồn vốn nhà nước và nguồn từ người sử dụng vẫn thiếu mất 3 triệu USD so với tổng đầu tư theo quy hoạch/cần có của năm 2010, hay thiếu mất 5,1% GDP. Để có thể đáp ứng các mục tiêu cơ sở hạ tầng mà Chính phủ đề ra, thì nguồn vốn còn thiếu hụt này sẽ cần phải được bù đắp bằng nguồn của nhà nước, bằng cách tăng phí sử dụng, hoặc mở rộng vai trò tham gia của khu vực tư nhân.

Một phần quan trọng của thách thức nguồn vốn là ở sự sụt giảm ODA tính theo phần trăm GDP. Giả định ODA tăng với tốc độ 2% GDP chỉ thuần tuý mang tính minh hoạ, chứ không có gì là rõ rệt. Tuy nhiên, như

được nêu trong Chương 1, ở vào khoảng 2010 – 2013, có nhiều khả năng Việt Nam sẽ bắt đầu một quá trình "tốt nghiệp", khi đó Việt Nam sẽ chuyển từ nguồn vốn ưu đãi của IDA sang nguồn vốn có lãi suất cao hơn của IBRD. Kinh nghiệm phổ biến trên thế giới là khi phát triển, các nước có xu hướng giảm sử dụng ODA và chuyển sang dựa vào các thị trường tài chính tư nhân nhiều hơn.

Mặc dù khó có thể dự đoán chính xác mức ODA trong tương lai, nhưng bản chất chung của thách thức về nguồn vốn là rõ nét. Việt Nam phải tận dụng thời gian của những năm tới để phát triển các thể chế tài chính có khả năng cung cấp nguồn vốn dài hạn cho cơ sở hạ tầng, và phải cải cách các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng sao cho những doanh nghiệp đó có được uy tín đi vay tốt hơn để có khả năng được cho vay dài hạn.

Nhu cầu tăng thu hồi chi phí

Một điều kiện tiên quyết với các cơ chế cấp vốn mới là phải đảm bảo mức giá dịch vụ đủ để thu hồi vốn. Đảm bảo thu hồi vốn đầy đủ dựa vào giá dịch vụ mở ra một loạt các phương án cấp vốn mà nếu không có thu hồi vốn thì không thể có được. Tỷ lệ thu hồi chi phí có sự khác biệt tuỳ theo từng ngành, và chỉ có thể tăng tỷ lệ này trong một số ngành.

- Nguyên tắc này được thiết lập tốt trong ngành viễn thông và ngành điện.
- Các mức cước phí về giao thông đường bộ, như đăng ký phương tiện vận chuyển và thuế xăng đem lại nguồn thu cao hơn so với chi phí bảo dưỡng, nhưng chưa đủ để thu hồi vốn xây dựng cơ bản. Vẫn còn có thể tăng các mức cước phí này và có nhiều khả năng tạo nguồn thu từ phí cầu đường.
- Trong ngành nước, mức giá cho phép thu hồi vốn đã được quán triệt trong hướng dẫn của Bộ Tài chính về phí sử dụng nước, và nguyên tắc này đang được cân nhắc để đưa vào thực hiện trong một nghị định của Chính phủ. Nhưng mức phí sử dụng nước hiện tại chỉ đủ để thu hồi chi phí vận hành trong khi chi phí xây dựng cơ bản có thể chiếm tới 80% tổng chi phí của một nhà máy nước. Cần tăng phí sử dụng nước một cách đáng kể để đảm bảo thu hồi chi phí đầy đủ.
- Trong những lĩnh vực như vệ sinh, xử lý nước thải, và quản lý chất thải rắn, khả năng tăng nguồn thu bị hạn chế bởi sự sẵn lòng chi trả của người sử dụng. Lợi ích xã hội của những dịch vụ này thường vượt xa sự sẵn lòng chi trả của từng cá nhân, nên cũng cần có một mức độ hỗ trợ ngân sách nhất định. Với những ngành này thì điều then chốt để huy động nguồn vốn đầu tư mới là phải có các quy định rõ ràng dễ tiên liệu về việc phân bổ hỗ trợ ngân sách, sao cho dòng thu từ ngân sách trong tương lai tạo sự đảm bảo đủ để huy động đầu tư. Có thể kết hợp phí người sử dụng với nguồn ngân sách để trang trải chi phí dịch vụ bằng những cách như đấu thầu cạnh tranh để cung cấp dịch vụ trên cơ sở đề xuất nào ít phải trợ cấp nhất sẽ trúng thầu.

Các nguồn vốn khác

Cần có các cải cách sâu rộng để phát triển các thể chế mạnh mẽ nhằm tạo nguồn vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng.

Cần có các cải cách quản trị cho các **ngân hàng thương mại quốc doanh** để loại bỏ áp lực không chính thức về chuyện "cho vay chính sách", hay là cho vay cho những dự án không có cơ sở thương mại. Dù thế nào đi chăng nữa, việc ngân hàng cho vay trực tiếp chắc chỉ đóng vai trò tương đối nhỏ trong việc cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng, bởi sự không trùng khớp giữa các khoản tiền gửi ngắn hạn mà ngân hàng nhận của người gửi tiền và nhu cầu vốn dài hạn của các dự án cơ sở hạ tầng.

Trái phiếu là một cách hữu ích để cấp vốn phát triển cơ sở hạ tầng, bởi vì đây là nguồn vốn

dài hạn. Chính phủ đang có tiến bộ tốt về lĩnh vực này, nhưng cần phải cố gắng hơn nữa để công khai thông tin về năng lực thanh toán nợ của chính quyền; và cần nâng cao hoạt động và thanh khoản của thị trường thứ cấp thông qua nâng cao khuôn khổ pháp lý, cải thiện công tác phát hành và quản lý nợ của Kho bạc, và củng cố chức năng trung gian. Để tìm cách giảm bớt rủi ro tài khoá Chính phủ nên chuyển từ trái phiếu nghĩa vụ chung (được hỗ trợ bởi quyền đánh thuế) sang trái phiếu doanh thu (được hỗ trợ bởi nguồn thu từ cơ sở hạ tầng) khi điều kiện cho phép.

Quá trình phân cấp hướng tới việc giao nhiều trách nhiệm hơn cho **chính quyền tỉnh.** Còn chưa rõ xem các cấp chính quyền này có đủ nguồn lực để đáp ứng những trách nhiệm đó không. Hệ thống trợ cấp ngân sách từ trung ương không nên làm suy yếu động cơ để chính quyền địa phương tự tạo nguồn thu cho mình. Cần đánh giá giới hạn mức vay của địa phương dựa trên năng lực trả nợ của địa phương thay vì theo giới hạn ngân sách đầu tư như cách làm hiện nay. Việc mở rộng thuế bất động sản có thể tạo ra cơ sở thuế hữu ích để tổng hợp một cách hiệu quả các loại phí hiện có và tạo nguồn thu vững chắc cho chính quyền địa phương.

Cả chính quyền trung ương lẫn chính quyền địa phương đều đã thành lập các **cơ chế chuyên đầu tư,** chú trọng đầu tư cơ sở hạ tầng: Ngân hàng Phát triển (trước gọi là Quỹ Hỗ trợ Phát triển (DAF) và 13 Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương (LDIFs). Các tổ chức này được thành lập nhằm mục đích tập hợp vốn đầu tư từ nhiều nguồn khác nhau (giảm bớt rủi ro của từng nguồn vốn riêng rẽ), và tạo ra các trung tâm có năng lực kỹ thuật xây dựng các chương trình cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng. Nhưng:

- Chúng cũng đặt ra cho Chính phủ một số rủi ro tài khoá trong trường hợp mất khả năng thanh toán. Cần có các biện pháp để tách những tổ chức này xa hơn khỏi Chính phủ thông qua các cơ chế quản trị rõ ràng hơn, thiết lập các tập quán quản lý mang tính chuyên nghiệp, và cải thiện công tác báo cáo để đảm bảo tính đủ các tài sản nợ của các tổ chức này khi đánh giá vị thế tài khoá của Chính phủ.
- Còn đối với Ngân hàng Phát triển, việc cho vay lại được tính lãi suất ưu đãi. Nếu trợ cấp đầu tư, cần có những mức trợ cấp khác nhau cho các ngành khác nhau tuỳ theo mức độ ngoại hiện hoặc dựa trên các cơ sở tài chính công khác, cũng như cần có các tiêu chí khách quan.

Cổ phần hoá là một phương tiện tiềm năng để tạo nguồn vốn nhất định cho đầu tư cơ sở hạ tầng. Có thể sử dụng nguồn vốn sở hữu này để tăng đầu tư, hoặc giải phóng nguồn vốn nhà nước để dùng vào mục đích khác. Nhưng sẽ không hiện thực hoá được những lợi ích tối đa từ nguồn vốn này nếu nhà đầu tư chỉ đồng ý trả giá thấp để bù lại những rủi ro nảy sinh từ việc thiếu công khai thông tin kế toán, hoặc nếu nhà đầu tư không thể có quyền kiểm soát trong quản lý doanh nghiệp.

Có tiềm năng lớn để tăng **đầu tư tư nhân** về cơ sở hạ tầng. Nhưng để tận dụng được tiềm năng này thì cần phải chuẩn bị kỹ lưỡng cho giao dịch cũng như cần có môi trường điều tiết lành mạnh. Việt Nam nên thử nghiệm nguồn vốn tư nhân nhiều hơn so với trước đây, triển khai một số giao dịch trong nhiều lĩnh vực, sử dụng hình thức đấu thầu cạnh tranh, và chăm chú theo dõi các bài học kinh nghiệm.

Cùng với việc sử dụng nguồn vốn tư nhân, Việt Nam nên phát triển một **khuôn khổ quản lý rủi ro** cho phép sử dụng phù hợp nghĩa vụ dự phòng liên đới của Chính phủ (như bảo lãnh) trong việc thu hút nguồn vốn, nhưng đồng thời theo dõi chặt chẽ và hạn chế mức độ rủi ro về nghĩa vụ dự phòng liên đới như vậy.

Cuối cùng, **cải thiện hiệu quả** trong xây dựng và vận hành các dịch vụ cơ sở hạ tầng cũng có thể được xem như là một cách thay thế cho việc huy động nguồn lực. Cải thiện hiệu quả có thể

giúp tăng sản lượng đầu ra của các cơ sở hạ tầng được đề xuất, và qua đó giảm bớt nhu cầu phải đầu tư mới.

2. Lập kế hoạch và điều phối

Cần cải thiện hơn nữa trong nhiều khía cạnh của quy trình lập kế hoạch ở Việt Nam. Khi đã thành công trong việc tăng mức tiếp cận các dịch vụ cơ sở hạ tầng, sẽ càng ngày càng khó chọn lựa các dự án đầu tư có lợi suất cao nhất, đòi hỏi phải chú trọng nhiều hơn tới các cân nhắc kinh tế khi lựa chọn dự án. Quá trình đô thị hoá diễn ra nhanh chóng đòi hỏi phải cải tiến cả tốc độ của quá trình quy hoạch đô thị cũng như khả năng đáp ứng của quá trình đó đối với các điều kiện địa phương. Ngoài những cải cách này để xử lý những thách thức mới nảy sinh, còn có nhu cầu dài hạn cần cải tiến quy hoạch không gian và quy hoạch tổng thể ngành, phát triển các công cụ nhằm đảm bảo đạt được các mục tiêu quốc gia trong các dự án cấp tỉnh và thành phố, và lồng ghép các cân nhắc môi trường vào trong việc lập kế hoạch đầu tư rộng hơn.

Lồng ghép các tiêu chí kinh tế vào việc lựa chọn dự án

Các tiêu chí kinh tế để lựa chọn giữa các dự án đầu tư sẽ càng có ý nghĩa quan trọng hơn khi số lượng cơ sở hạ tầng tăng. Xác định các dự án có lợi suất cao lúc phần lớn người dân còn thiếu tiếp cận dịch vụ cơ sở hạ tầng thì còn dễ. Nhưng khi tiếp cận được triển khai rộng ra, việc lựa chọn giữa những đầu tư sẽ trở nên khó hơn. Ví dụ, không dễ gì để so sánh lợi ích xã hội của việc đấu nối mới ở những vùng có chi phí cao và việc cải thiện chất lượng dịch vụ ở những vùng đã đấu nối rồi.

Cần xây dựng các quy trình tốt hơn để đánh giá các ưu tiên đầu tư giữa các lĩnh vực và giữa các dự án. Một cách lý tưởng thì sẽ cần phải tính toán và theo dõi tỷ suất hoàn vốn, để xếp hạng các dự án có thể có được trong khuôn khổ nguồn vốn cho phép. Nỗ lực nghiêm túc để xây dựng năng lực đánh giá tỷ suất hoàn vốn kinh tế và tài chính sẽ đòi hỏi phải có thời gian. Về ngắn hạn **cần ưu tiên cải thiện chất lượng của các nghiên cứu khả thi,** cung cấp cho các nhà ra quyết định những thông tin tốt hơn để so sánh ưu điểm tương đối giữa các dự án được đề xuất.

Đang có tiến bộ trong việc liên hệ giữa các kế hoạch đầu tư và mục tiêu phát triển – các nguyên tắc của Chiến lược Tăng trưởng và Giảm Nghèo Toàn diện (CPRGS) đã được lồng ghép vào Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội giai đoạn 2006 – 2010. Nhưng mối liên hệ giữa các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và việc lập kế hoạch đầu tư cần được cải thiện bằng cách sử dụng một khuôn khổ kết quả nêu rõ các mục tiêu cụ thể cần đạt được (ví dụ, cải thiện tiếp cận vệ sinh đạt tiêu chuẩn), các chiến lược để đạt tới những mục tiêu đó (ví dụ, đầu tư các hệ thống thoát nước ở khu vực thành thị) và các chỉ số thực hiện đo lường tiến bộ hướng tới những mục tiêu đó (ví dụ, số hộ gia đình ở thành thị được đấu nối với hệ thống thoát nước). Các mục tiêu cần phải mang tính toàn diện, và các dự án sẽ chỉ được phê duyệt nếu chúng ăn nhập với các chiến lược. **Cũng cần phải chú trọng hơn nữa tới việc theo dõi các kết quả của dự án,** nhằm cung cấp thông tin cho các nghiên cứu khả thi trong tương lai về tác động có thể có của các loại đầu tư khác nhau, và nhằm đảm bảo thực sự đang có tiến bộ hướng tới các mục tiêu phát triển.

Khi đã có tiêu chí tốt hơn để phân biệt giữa các dự án, một khuôn khổ để cân nhắc khả năng dự án đóng góp vào các mục tiêu phát triển, thì sẽ cần có quy trình của Chính phủ đủ khả năng để cấp vốn cho những dự án có ưu tiên cao nhất, còn những dự án ưu tiên thấp chỉ được cấp vốn nếu vẫn còn vốn. Những dự án nào có thể để tư nhân cấp vốn thì không cần ưu tiên cao trong danh sách cấp vốn nhà nước.

Quy trình lập ngân sách cần phải được kết hợp chặt chẽ hơn nữa với quá trình lập kế hoạch đầu tư. Trước đây kỷ luật ngân sách còn chưa tốt, các dự án giao thông được khởi công mà không có phê chuẩn ngân sách. Còn có câu hỏi về việc liệu đã có sự cân bằng phù hợp giữa đầu tư mới và bảo dưỡng chưa, nhất là trong ngành giao thông. Kinh nghiệm gần đây của Bộ Giao thông trong việc chuẩn bị đề xuất ngân sách trong Khuôn khổ Chi tiêu Trung hạn (MTEF) là một tiến triển hữu ích về việc đưa các đề xuất đầu tư vào gói tài chính sẵn có và chú ý hơn tới chi phí bảo dưỡng. Kinh nghiệm về MTEF cần phải được phát triển mở rộng hơn nữa tới cả những nguồn tài chính ngoài ngân sách, và để cung cấp thông tin tốt hơn về sự đánh đổi giữa đầu tư mới và bảo dưỡng (tức là so sánh tỷ suất hoàn vốn tương đối của việc chi tiêu cho hai lĩnh vực này).

Quy hoạch quá trình đô thị hoá

Dân số thành thị của Việt Nam tăng khoảng một triệu người một năm, chủ yếu tập trung ở thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội. Có khả năng tốc độ tăng trưởng dân số nông thôn của Việt Nam sẽ gần như bằng không trong năm tới mười năm tới, tất cả mọi sự tăng dân đều là tăng dân ở thành thị. Căn cứ vào kinh nghiệm của Trung quốc, tăng dân đô thị sẽ tạo ra một loạt các vấn đề mới gồm tắc nghẽn giao thông, ô nhiễm, và nhu cầu cần triển khai nhanh các dịch vụ cơ sở hạ tầng. Sẽ là tốn kém hơn rất nhiều nếu cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng sau khi người dân đã vào ở đô thị.

Hiện tại công tác quản lý quy hoạch đô thị còn yếu kém. Các quy hoạch không gian do cấp trung ương soạn thảo đề ra những tiêu chuẩn không thực tế, và phần nào vì thế nên không được tuân thủ trên thực tế. Cần có thêm sự linh hoạt trong các quy hoạch không gian do trung ương phác thảo, và cần có thêm sự chấp hành đối với những quy hoạch đó ở cấp địa phương. Một cách lý tưởng thì quy hoạch không gian nên được soạn thảo ở cấp địa phương nhiều hơn, để tạo điều kiện đáp ứng sát hơn với nguyện vọng của cộng đồng địa phương và sự phát triển của thị trường. Các cơ chế đổi đất lấy cơ sở hạ tầng cần được thực hiện thông qua các quy trình minh bạch hơn và cần có cạnh tranh để giảm thiểu những rủi ro tiềm năng dẫn tới tham nhũng, đầu cơ đất, hoặc đầu tư lãng phí. Cần nghiên cứu điều chỉnh thuế và phí, ví dụ như thuế bất động sản để tận dụng tiềm năng cung cấp cơ sở hạ tầng một cách hiệu quả hơn và phù hợp đồng bộ hơn với nhu cầu của địa phương.

Cũng cần thẩm định tỷ suất hoàn vốn một cách tinh xảo hơn trong khi đánh giá sự cân bằng về vị trí không gian của đầu tư. Trong thập niên vừa qua Việt Nam đã làm tốt việc cân bằng giữa các đầu tư có lợi suất cao ở các trung tâm kinh tế lớn và đầu tư ở nông thôn nhằm giảm nghèo, giúp đạt được tăng trưởng chung cao với sự chênh lệch giữa các tỉnh hơi tăng một chút. Nhưng sự di cư từ nông thôn ra các trung tâm đô thị lớn đã có vai trò quan trọng trong việc hạn chế sự chênh lệch giữa các tỉnh. Làn sóng di cư tiếp tục có thể vượt quá khả năng quy hoạch của các trung tâm đô thị lớn dẫn tới tình trạng quá đông đúc, không thể cung cấp đủ dịch vụ cơ bản và môi trường xuống cấp. Một cách đối phó là cung cấp nhiều nguồn lực hơn cho quy hoạch đô thị ở các thành phố lớn. Một cách khác là lái luồng di cư tới những thành phố cỡ vừa, nhưng điều này đòi hỏi phải có các chính sách sâu rộng vượt ra ngoài khuôn khổ thông thường của quy hoạch không gian và quy hoạch tổng thể của ngành. Để đánh giá xem các chính sách như vậy có đáng thực hiện không thì cần phải có thông tin tốt hơn rất nhiều để so sánh lợi suất xã hội tương đối giữa các khu vực thành thị khác nhau.

Các thách thức khác về quy hoạch

Còn tồn tại vấn đề chung về sự phối hợp giữa các bộ ngành. Cần cải thiện sự điều phối giữa Bộ

Kế hoạch & Đầu tư và Bộ Tài chính là lĩnh vực chính cần cải thiện nhất về điều phối, nhưng cũng còn cần điều phối tốt hơn các quy hoạch không gian, quy hoạch tổng thể của ngành, nhất là ở khu vực thành thị.

Cần nỗ lực hơn nữa để lồng ghép các vấn đề môi trường và đánh giá tác động xã hội (nhất là vấn đề tái định cư) vào khuôn khổ quy hoạch chung. Mặc dù đánh giá tác động môi trường có thể được thực hiện cho từng dự án riêng lẻ, nhưng có lẽ cũng cần phải đánh giá như vậy cho một loạt các dự án đầu tư. Trong khi từng dự án riêng lẻ có thể có tác động không đáng kể, và vì vậy vẫn được phê duyệt, thì tác động tổng thể của một loạt các dự án có thể lớn hơn nhiều, và đòi hỏi phải chỉnh sửa kế hoạch đầu tư. Những quy định luật pháp gần đây đòi hỏi đánh giá môi trường chiến lược – đánh giá những vấn đề môi trường quan trọng nhất ở những vùng cụ thể – là một bước tiến tích cực.

Quá trình phân cấp đang diễn ra, với việc dần dần tái phân bổ trách nhiệm chi tiêu và đầu tư từ chính quyền trung ương xuống chính quyền tỉnh và địa phương. Phân cấp đem theo nhiều rủi ro về khả năng thất bại trong điều phối giữa các cấp chính quyền phía dưới (ví dụ, không tính tới các tác động môi trường đối với địa phương ở sát bên, hoặc không điều phối được các đầu tư với nhau). Chính quyền trung ương cần theo dõi những lĩnh vực nào cần có điều phối và xây dựng các công cụ tài khoá (như các khoản trợ cấp ngân sách tương ứng) để có thể phối hợp các quyết định ở cấp địa phương với các mục tiêu quốc gia.

3. Hiệu quả

Nói chung, các dịch vụ cơ sở hạ tầng của Việt Nam tỏ ra khá hiệu quả. Nhưng cũng giống như ở tất cả các nước khác, vẫn còn có khả năng cải thiện để giảm chi phí dịch vụ. Kinh nghiệm trên thế giới cho thấy chìa khoá để giảm chi phí là tăng cường trọng tâm thương mại của các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng – thông qua cải cách các doanh nghiệp nhà nước hoặc đầu tư tư nhân trực tiếp – và áp dụng cạnh tranh. Những loại cải cách cần có để cải thiện trọng tâm thương mại cũng chính là những cải cách cần có để tăng tiếp cận của doanh nghiệp cơ sở hạ tầng đến với thị trường tài chính.

Cải cách doanh nghiệp nhà nước

Điều quan trọng trong cải thiện hiệu quả là phải có một cấu trúc quản trị chú trọng mục tiêu thương mại là tăng doanh thu và giảm chi phí. Theo kinh nghiệm quốc tế, bước phổ biến đầu tiên hướng tới cải thiện động cơ thương mại là việc "công ty hoá" các doanh nghiệp công ích – đặt những doanh nghiệp này dưới sự điều chỉnh của luật doanh nghiệp tư nhân. Ở Việt Nam, việc đặt các doanh nghiệp công ích dưới sự điều chỉnh của Luật Doanh nghiệp có thể giúp thiết lập những yếu tố cơ bản của quản trị doanh nghiệp và đây phải là bước đi tối thiểu. Có thể áp dụng những biện pháp khác như nêu cụ thể các mục tiêu của doanh nghiệp, và quy định các nghĩa vụ báo cáo bổ sung thêm bên ngoài những gì mà Luật Doanh nghiệp đòi hỏi. Chính phủ các nước thường đề ra thêm những mục tiêu phi thương mại cho các doanh nghiệp công ích, và những mục tiêu này có thể đạt được bằng một hợp đồng hẳn hoi giữa Chính phủ và doanh nghiệp, có thanh toán đàng hoàng cho những dịch vụ cụ thể mà doanh nghiệp cung cấp.

Cổ phần hoá, việc bán cổ phần chủ yếu là cho cán bộ quản lý và công nhân viên của doanh nghiệp được sử dụng như một công cụ để cải thiện hiệu quả ở nhiều doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam. Tuy nhiên, những động cơ của người lao động tỏ ra hiệu quả ở các doanh nghiệp nhỏ có thể không đủ mạnh khi dùng cho các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng lớn, nơi có nhiều khả năng thu lợi từ nỗ lực của những người khác

(lợi dụng người khác) hơn. Vì thế, điều quan trọng là khi cổ phần hoá các cơ sở hạ tầng phải bán cổ phần kiểm soát cho các nhà đầu tư chung cũng như cũng cần có các cơ chế tạo ra động cơ mạnh mẽ hơn để cải thiện quản lý, ví dụ như niêm yết trên thị trường chứng khoán.

Chương trình cải cách doanh nghiệp nhà nước có sự khác nhau giữa các ngành. Ví dụ, Bộ Giao thông có hơn 200 doanh nghiệp nhà nước, trong số đó hơn 100 doanh nghiệp tham gia lĩnh vực xây dựng. Nhiều trong số những doanh nghiệp này nợ quá nhiều. Cạnh tranh giữa các doanh nghiệp dẫn tới tình trạng bỏ thầu quá thấp cốt để có được hợp đồng, cuối cùng tập quán này dẫn tới chất lượng công trình yếu kém, tiến độ chậm. Ở một nền kinh tế thị trường phát triển đầy đủ, tình trạng này có thể được giải quyết bằng cách cho phép các doanh nghiệp kém hiệu quả nhất phá sản. Nhưng sở hữu nhà nước có xu hướng trì hoãn những quyết định khó khăn về mặt chính trị như vậy. Bộ Giao thông có kế hoạch cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước, nhưng những kế hoạch này cần có các quy định hướng dẫn rõ ràng về việc kế toán nợ, và các tiêu chí để cho phép một số doanh nghiệp được tuyên bố phá sản.

Trái lại trong ngành điện, cải cách các doanh nghiệp nhà nước tập trung vào việc dịch chuyển sang một thị trường điện cạnh tranh trong tương lai. Tổng công ty điện lực Việt Nam sẽ cần phải được tách ra thành những công ty riêng theo nghĩa thực sự. Cần có các quyết định về quy mô, cấu trúc và phạm vi hoạt động của các công ty mẹ mới được thành lập làm sao để đảm bảo có đủ cạnh tranh trong những mảng thị trường khác nhau. Nhất là các công ty phân phối điện, cần có đủ tiềm lực tài chính và năng lực quản lý để được nhìn nhận là có độ tin cậy và có khả năng ký những hợp đồng dài hạn với các công ty phát điện.

Trong ngành nước và vệ sinh, chương trình cải cách doanh nghiệp nhà nước cần tập trung vào việc chuẩn bị cho các doanh nghiệp trong ngành tiếp cận với thị trường tài chính. Ví dụ, bên cấp vốn sẽ cảm thấy tin tưởng vào uy tín đi vay của doanh nghiệp nước hơn nếu như tài khoản của doanh nghiệp được lập theo các chuẩn mực kế toán quốc tế và được kiểm toán độc lập.

Cạnh tranh

Cạnh tranh là động lực kinh tế có khả năng nhất để tạo sự cải thiện hiệu quả bền vững. Nhưng trong hầu hết các lĩnh vực cơ sở hạ tầng thì khả năng đưa thêm cạnh tranh vào là khá hạn chế. Chỉ có ngoại lệ là ngành viễn thông và phát điện.

Trong ngành viễn thông kinh nghiệm quốc tế chứng tỏ một cách mạnh mẽ rằng tốc độ triển khai mạng lưới được đẩy nhanh nhờ có thêm cạnh tranh. Một số tác nhân mới đã được cấp phép để cạnh tranh với VNPT về dịch vụ điện thoại cả cố định lẫn di động, nhưng VNPT vẫn duy trì vị trí thống lĩnh. Quản lý điều tiết hiệu quả, nhất là trong quản lý dải tần và giải quyết các tranh chấp kết nối liên mạng sẽ là những yếu tố quan trọng để tạo điều kiện cho các tác nhân mới tiến lên. Có thể đạt được tiến bộ nhanh hơn nếu cho phép các công ty nước ngoài tham gia sân chơi. Về khía cạnh này, Mỹ đã có được lợi thế thời gian nhờ tiếp cận ưu đãi dành cho các công ty Mỹ theo khuôn khổ của Hiệp định Thương mại Việt - Mỹ. Nhưng ngay cả những lợi thế này vẫn chịu sự giới hạn về sở hữu nước ngoài không được vượt quá 49% trong thị trường điện thoại di động và 45% trong thị trường điện thoại cố định. Những giới hạn này có thể cản trở sự gia nhập thị trường một cách không cần thiết.

Luật Điện lực năm 2004 và Lộ trình Cải cách Ngành Điện lực 2006 đề ra các kế hoạch chuyển đổi dần trong thời gian 20 năm sang cạnh tranh trực tiếp trong phát điện, cuối cùng người tiêu dùng sẽ được lựa chọn mua điện của nhà sản xuất điện nào họ muốn. Còn có một số trở ngại

trong việc thực hiện các kế hoạch này, trong đó có khó khăn của việc khuyến khích đầu tư tư nhân trong mô hình Nhà Sản xuất Điện Độc lập – IPP (một ưu tiên quan trọng trong ngành điện) khi cấu trúc thị trường tương lai còn chưa chắc chắn. Việc quản lý quá trình chuyển đổi sang một ngành điện có cạnh tranh sẽ là một thách thức chính sách khó khăn nhất trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng.

Sự tham gia của tư nhân

Ở hầu hết các lĩnh vực cơ sở hạ tầng khác, cạnh tranh chỉ có thể được đưa vào dưới hình thức "cạnh tranh để giành thị trường": đấu thầu cạnh tranh giữa các nhà đầu tư tư nhân để có được quyền cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng trong một khoảng thời gian cố định. Nếu được thực hiện tốt với quy trình đấu thầu cạnh tranh được chuẩn bị kỹ và môi trường điều tiết phù hợp, thì các cơ chế nhượng quyền khai thác, cho thuê và hợp đồng quản lý có thể là những công cụ mạnh mẽ để cải thiện vận hành cũng như cấp vốn đầu tư.

Việt Nam đã có kinh nghiệm sử dụng hình thức BOT, nhưng phải nói rằng ít ra là một vài thoả thuận BOT hiện tại đã được đàm phán với một nhà vận hành được ưu tiên. Đấu thầu cạnh tranh sẽ tạo ra xác suất cao hơn để giảm thiểu chi phí để có được cơ sở hạ tầng. Một số thoả thuận BOT đã được đàm phán với các công ty xây dựng thuộc sở hữu nhà nước. Trong khi việc dùng doanh nghiệp trong nước để cấp vốn đầu tư có lợi thế là giảm bớt rủi ro về ngoại hối, thì việc sử dụng các doanh nghiệp nước ngoài có kinh nghiệm chuyên ngành cơ sở hạ tầng có thể giúp cung cấp thêm ý tưởng để cải thiện quản lý và sử dụng công nghệ mới. Hơn nữa, cái vướng của các doanh nghiệp nhà nước là cấu trúc quản trị yếu có thể sẽ khiến họ ít có động cơ thương mại. Cần cởi mở hơn nữa để đón nhận các doanh nghiệp tư nhân nước ngoài đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Việt Nam hiện đang rà soát lại Nghị định BOT. Nghị định sửa đổi cần khẳng định yêu cầu phải chuẩn bị kỹ lưỡng và đấu thầu cạnh tranh trong các hợp đồng BOT.

Ngoài việc xây dựng cơ sở mới, các hình thức hợp tác nhà nước tư nhân khác có thể giúp cải thiện hiệu quả của các cơ sở đã sẵn có. Việt Nam nên thực hiện các dự án thí điểm trong nhiều lĩnh vực khác nhau để có thêm kinh nghiệm trong việc sử dụng hợp tác nhà nước tư nhân ngoài hình thức BOT ra. Để có một quy trình hiệu quả cần có một loạt các dự án được đề xuất và một đơn vị chuyên phát triển hợp tác nhà nước - tư nhân.

Quản lý điều tiết

Một cách gây áp lực điều tiết nhẹ nhàng để cải thiện hiệu quả là so chuẩn giữa các cơ sở. Việt Nam đã có tiến bộ đáng kể trong việc so chuẩn giữa các doanh nghiệp cấp nước, khuyến khích các doanh nghiệp cải thiện chất lượng hiệu quả bằng cách nêu gương những doanh nghiệp tốt làm hình mẫu cho các doanh nghiệp khác. Có thể áp dụng kinh nghiệm này với các lĩnh vực cơ sở hạ tầng khác, ví dụ các công ty môi trường đô thị, vận hành cảng, hoặc phân phối điện. Cũng nên chú ý hơn tới việc so chuẩn quốc tế để có động lực cải thiện hoạt động.

Nói tổng quát hơn, các tiêu chuẩn hoạt động và các mức giá được điều tiết không chỉ được sử dụng để tạo tác động về đầu tư và tạo vốn mà còn có thể được sử dụng như là những công cụ để cải thiện kết quả hoạt động trong dịch vụ cơ sở hạ tầng. Điều này có nhiều khả năng hiệu quả đối với các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng chú trọng mục tiêu thương mại như các doanh nghiệp tư nhân. Làm sao để có mức giá đúng là một công việc phức tạp, đòi hỏi phải có kỹ năng chuyên môn.

Cần xây dựng thể chế điều tiết và xây dựng năng lực, nhất là trong lĩnh vực kiểm toán chi phí và kinh tế (để xác định giá cả ở mức hiệu quả). Một vấn đề ưu tiên hàng đầu là hỗ trợ cho

Cơ quan Quản lý Điện mới thành lập, vì những bài học rút ra từ đây sẽ có ý nghĩa cho các lĩnh vực khác. Trong ngành viễn thông, việc Bộ Bưu chính Viễn thông nắm sở hữu trong VNPT tạo ra xung đột lợi ích trong việc Bộ quản lý điều tiết ngành viễn thông, ví dụ trong việc giải quyết tranh chấp về vấn đề các nhà vận hành mới tiếp cận vào mạng của VNPT. Cần có một cơ quan quản lý điều tiết độc lập với Bộ.

Xử lý tham nhũng

Tham nhũng làm tăng chi phí cuối cùng của các dịch vụ cơ sở hạ tầng, và cũng là nguyên nhân dẫn tới không hiệu quả. Ở phần lớn mọi giai đoạn của chu trình dự án cơ sở hạ tầng đều có cơ hội tham nhũng. Trong những năm gần đây Việt Nam đã có thêm nhiều nỗ lực để xử lý tham nhũng. Những cải cách gần đây tập trung nhiều vào phát hiện và trừng phạt, nhưng là áp dụng chung cho mọi lĩnh vực. Nên đánh giá kỹ hơn để có thể phát hiện ra những hoạt động cơ sở hạ tầng đặc biệt rủi ro, trên cơ sở đó xây dựng những biện pháp phù hợp. Các cải cách nhằm tăng áp lực cạnh tranh trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng có thể bổ trợ cho các biện pháp chống tham nhũng, nhưng cũng cần có các biện pháp chống câu kết.

4. Nghèo

Đầu tư xây đường và cấp nước là những phương thức tốt để nhắm tới những tỉnh có tỷ lệ nghèo nông thôn cao, nên tiếp tục ưu tiên những đầu tư theo kiểu này.

Nghèo ở đô thị có khả năng tăng trong những năm tới. Căn cứ vào tốc độ di cư và phát triển đô thị có thể thấy nếu muốn xử lý các vấn đề nghèo ở đô thị thì cần phải cải thiện công tác quy hoạch địa phương để đảm bảo các mạng lưới cơ sở hạ tầng được lắp đặt "kịp thời", đúng nơi cần.

Có nhiều cách khác nhau để trợ cấp nhằm giúp người nghèo có thể sử dụng các dịch vụ cơ sở hạ tầng:

- Hiện nay, Việt Nam sử dụng các mức giá tăng dần theo lượng sử dụng đối với dịch vụ nước và điện. Mặc dù cần nghiên cứu kỹ các chi tiết, biểu phí xây dựng theo kiểu như vậy thường có tác dụng trợ cấp nhiều cho người khá giả hơn là cho người nghèo.
- Sẽ là hữu ích nếu chú trọng trợ cấp cho việc đấu nối hơn là trợ giá theo mức tiêu thụ, bởi vì những người đã đấu nối thường ít nghèo hơn những người chưa đấu nối.
- Cũng nên thăm dò các phương pháp trợ cấp theo chỉ tiêu đầu ra. Một biểu giá dựa trên mức đầu ra phổ biến là cách làm mà trong đó các nhà vận hành đấu thầu cạnh tranh để giành quyền cung cấp dịch vụ (khuyến khích giảm chi phí cung cấp dịch vụ), và chỉ được trợ cấp khi nào mà nhà thầu đạt được chỉ tiêu đầu ra theo yêu cầu (chuyển giao rủi ro thực hiện sang cho khu vực tư nhân).

Cần xây dựng một chiến lược trợ cấp chung cho các dịch vụ cơ sở hạ tầng, để xác định xem có cần trợ cấp cho người nghèo không, và nếu cần thì làm cách nào để tối đa hoá lợi ích của những khoản trợ cấp đó.

CÁC CHIẾN LƯỢC CỦA TỪNG NGÀNH

1. Giao thông

Vốn

Chi giao thông đạt 4,5% GDP trong năm 2002, mặc dù 35% số chi này không có vốn ngân sách được giao và do đó dẫn tới nợ đọng trong ngành giao thông. Trong những năm tới, chi giao thông dự kiến sẽ giảm xuống còn 3,5 - 4% GDP, mặc dù trong một nền kinh tế tăng trưởng nhanh thì ngay cả mức phần trăm thấp hơn vẫn có nghĩa là tiếp tục tăng chi tiêu giao thông tính theo giá trị tuyệt đối.

ODA hiện tại cấp vốn cho 37% chi tiêu ngành giao thông ở cấp trung ương. Cũng giống như trong những ngành khác, dự kiến nguồn vốn ODA không tăng với cùng tốc độ tăng GDP, có nghĩa là một phần lớn hơn trong chi tiêu của ngành sẽ phải được chi trả bởi người sử dụng hoặc bởi Chính phủ. Khả năng thu phí sử dụng trực tiếp có sự khác biệt tuỳ theo ngành, nhưng đường thu phí là một phương án hiển nhiên để tăng cường thu phí trực tiếp. Thuế xăng dầu (giảm bớt trợ cấp xăng dầu) sẽ là một cách để tạo thêm nguồn thu ngân sách theo cách có liên hệ tới mức độ sử dụng cơ sở hạ tầng. Một khả năng khác là dùng thuế đất để phản ánh phần giá trị gia tăng của đất khi cơ sở hạ tầng được cải thiện.

Nhằm đảm bảo khả năng chi trả của các dự án giao thông, có thể chuyển gánh nặng vốn sang cho các thế hệ tương lai thông qua việc chính phủ đi vay hoặc thông qua đầu tư trực tiếp của tư nhân. Khoảng 30% các dự án của Bộ Giao thông trong thời kỳ 2001 –2005 được tài trợ bằng nguồn trái phiếu chính phủ, và các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương (LDIF) cũng sử dụng nguồn trái phiếu cho các dự án giao thông ở một số tỉnh. Khu vực tư nhân có thể đóng vai trò lớn hơn trong việc đầu tư đường quốc lộ, cảng biển và sân bay.

Quy hoạch và điều phối

Tất cả các vấn đề quy hoạch và điều phối ảnh hưởng tới cơ sở hạ tầng nói chung thì đều tồn tại trong ngành giao thông. Có xu hướng tồn tại khoảng cách giữa các chiến lược tổng quát của chính phủ và kế hoạch cụ thể của từng ngành. Kỷ luật ngân sách yếu kém là nguyên nhân dẫn tới chi tiêu mà không có nguồn vốn để thanh toán, dẫn tới nợ nần nghiêm trọng trong ngành xây dựng giao thông. Còn tồn tại sự thiếu cân đối giữa chi đầu tư và chi bảo dưỡng; trong các phương thức vận tải khác nhau thì giao thông đường thuỷ còn ít được đầu tư so với vai trò quan trọng của phương thức này; cũng như thiếu cân đối trong việc lựa chọn đầu tư trong từng tiểu lĩnh vực.

Việc áp dụng quy trình quy hoạch hướng theo các kết quả ở cấp trung ương cũng như cấp tỉnh sẽ giúp gắn quy hoạch chi tiêu với các mục tiêu phát triển mong muốn. Các hoạt động thí điểm về Khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF) có thể giúp khắc phục nhiều vấn đề trong quy trình quy hoạch bằng cách củng cố việc lập kế hoạch một cách tích hợp và đề ra các kế hoạch đầu tư trong phạm vi nguồn lực có sẵn. Phát huy những tiến bộ đã có từ các dự án thí điểm về khuôn khổ chi tiêu trung hạn là một ưu tiên quan trọng trong ngành giao thông. Quy hoạch trong toàn ngành giao thông cần phải được tích hợp tốt hơn, nhằm đảm bảo phát triển được các hệ thống giao thông đa phương thức.

Những sự cứng nhắc trong hệ thống quy hoạch và tình trạng thiếu các thể chế ở cấp đô thị và cấp vùng có khả năng điều phối sự phát triển xuyên các địa giới hành chính là những trở ngại đối với việc phát triển các hệ thống giao thông đô thị hiệu quả. Các quy trình quy hoạch cần khuyến khích việc tạo ra các hành lang có mật độ sử dụng cao, và thiết lập các hệ thống giao thông công cộng để bổ sung cho những đầu tư về đường xá.

Hiệu quả

Việc cải cách các doanh nghiệp nhà nước trực thuộc Bộ Giao thông có ý nghĩa trung tâm để cải thiện kết quả trong ngành này. Thường các doanh nghiệp nhà nước thuộng Bộ Giao thông bị nợ đọng nhiều còn công trình thì yếu kém về chất lượng và chậm về tiến độ. Cần thiết kế một chương trình cổ phần hoá để đóng cửa những doanh nghiệp yếu kém, thiết lập trách nhiệm giải trình và tạo động cơ thương mại rõ rệt cho các doanh nghiệp còn lại, và tách bạch tài chính của Bộ với tài chính của doanh nghiệp. Một khả năng khác nữa là tách riêng trách nhiệm sở hữu

cổ phần trong doanh nghiệp giao cho một bộ khác, ví dụ như Bộ Tài chính nhằm đảm bảo loại bỏ mâu thuẫn lợi ích giữa vai trò làm chính sách của Bộ Giao thông và động cơ lợi nhuận do bộ sở hữu cổ phần trong doanh nghiệp.

Một nguyên nhân quan trọng khác dẫn tới kém hiệu quả là sự thiếu chú ý tới bảo dưỡng đường bộ. Hiện tại chi bảo dưỡng chỉ đạt khoảng 50% so với mức cần thiết. Nếu chi bảo dưỡng hệ thống quốc lộ vẫn dừng lại ở mức hiện nay trong suốt mười năm tới thì tình trạng mạng lưới đường bộ sẽ xuống cấp nghiêm trọng, với khoảng 34% đường quốc lộ ở trong tình trạng yếu kém, trong đó có 55% mạng lưới đường có lưu lượng giao thông lớn.

Hiện tại các quyết định về việc liệu có nên trải nhựa cho đường tỉnh lộ và đường nông thôn hay không còn bị ảnh hưởng bởi sự thiên lệch trong hệ thống ngân sách của Chính phủ không chú ý tới bảo dưỡng. Địa phương biết rằng phân bổ ngân sách ít khi chú ý tới bảo dưỡng thường xuyên, nên nhiều chính quyền địa phương thích xây đường trải nhựa hơn bởi vì sẽ ít phải chi bảo dưỡng thường xuyên hơn so với đường rải đá, nhưng đường trải nhựa, tuỳ thuộc vào điều kiện cụ thể của địa phương có thể có tổng chi phí cao hơn nếu xét tổng chi phí trong suốt tuổi thọ của con đường. Cần xem xét điều chỉnh lại hệ thống ngân sách nhằm đảm bảo các quyết định về việc nên làm loại đường nào được căn cứ dựa trên chi phí của cả vòng đời của con đường – nghĩa là nếu căn cứ vào đó mà thấy đường rải đá là rẻ hơn thì nên cấp ngân sách bảo dưỡng cần thiết.

Giao thông gây ra nhiều tác động tiêu cực như tắc đường, ô nhiễm, và tỷ lệ tai nạn cao, đây là những vấn đề cần được quản lý tốt hơn để cải thiện đóng góp của ngành giao thông vào tổng phúc lợi chung. Những nỗ lực nhằm kiểm soát tình trạng tắc nghẽn giao thông bằng cách hạn chế việc sở hữu hoặc đăng ký xe ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh là không hiệu quả. Các phương án khác như áp dụng phí đỗ xe cao hơn, và việc khuyến khích các hệ thống giao thông công cộng có thể là những biện pháp hiệu quả hơn. Cũng liên quan tới vấn đề tắc nghẽn giao thông là vấn đề chất lượng không khí ở Hà Nội cũng như thành phố Hồ Chí Minh, có thể xử lý phần nào vấn đề này bằng cách nâng cao công tác giám sát mức phát thải của xe cộ. Một vài biện pháp tương đối đơn giản như cải thiện thiết kế đường và biển chỉ đường, cùng với việc cảnh sát thực thi luật giao thông, nhất là về yêu cầu đội mũ bảo hiểm khi lái xe, có thể cải thiện đáng kể an toàn giao thông trên đường.

Xây dựng năng lực

Cần có một khuôn khổ phát triển năng lực dài hạn để giải quyết các nhu cầu ở ba cấp độ chính: chính sách và luật pháp điều chỉnh ngành giao thông (dựa trên các phát hiện của một đánh giá luật pháp vừa mới tiến hành xong); phát triển tổ chức (kể cả việc tách bạch trách nhiệm về làm chính sách, thực thi các quy định, thực hiện dự án và vận hành cung cấp dịch vụ), và phát triển nguồn nhân lực (đào tạo).

Thường có tình trạng kém hiệu quả và kém chất lượng trong thực hiện công trình dự án. Những vụ việc gần đây nêu bật vấn đề quản trị trong các ban quản lý dự án (PMU). Cần rà soát lại vai trò của ban quản lý dự án, nhà thầu và tư vấn giám sát.

2. Điện lực

Vốn

Công suất của hệ thống điện lực Việt Nam cần phải tăng gấp đôi trong vòng năm năm để đáp ứng nhu cầu được dự báo tăng với tốc độ 16% một năm trong giai đoạn 2006 – 2010. trong khi cần thúc đẩy quản lý nhu cầu hết mức có thể, giải pháp chính nằm ở chương trình mở rộng công suất trung hạn với quy mô lớn. Năm 2004, ước tính công suất phát điện cần tăng từ mức 11.000 MW lúc bấy giờ lên thành 24.000 MW

vào năm 2010. Các dự báo mới hơn cho thấy ước tính trên còn là quá thấp. Yêu cầu đầu tư hàng năm của ngành điện trong giai đoạn 2005 – 2010 dự tính phải trên 3 tỷ USD.

Có ba phương án chủ chốt trong ngành điện lực là: tự cấp vốn bằng cách sử dụng nguồn thu giữ lại của EVN, các hình thức đi vay, và đầu tư điện độc lập. EVN chứng tỏ kết quả tài chính mạnh trong giai đoạn 2002 – 2004, điều này cho phép EVN tự cấp vốn vào chương trình đầu tư. EVN cũng đang sử dụng nhiều nguồn vay, từ nhà tài trợ và từ việc phát hành trái phiếu.

Nhưng tăng giá bán lẻ điện là việc cần làm để đảm bảo tăng thêm khả năng tự cấp vốn và khả năng đi vay. Bản thân việc chi phí tăng trong thời gian gần đây, một phần là do những đợt thiếu điện trong năm 2005 đòi hỏi phải tăng giá điện. Nhu cầu vay lớn cũng sẽ đòi hỏi phải tạo ra được nguồn có vốn đối ứng từ phía EVN trong những năm tới, thông qua việc tăng giá điện.

Việc EVN mua điện trực tiếp từ các nguồn độc lập với EVN, gồm cả các nhà sản xuất điện độc lập (IPP) lẫn nguồn nhập khẩu, dự kiến sẽ chiếm hơn một nửa sản lượng điện mới trong giai đoạn 1995 – 2010. Các IPP mới sở hữu nước ngoài hoàn toàn hoặc các doanh nghiệp tư nhân dự kiến sẽ đóng góp vài nghìn mê-ga-oát công suất phát điện mới thực hiện theo mô thức BOT. Việc sử dụng đấu thầu cạnh tranh được khuyến nghị mạnh mẽ như là phương pháp chuẩn mực để trao các hợp đồng mua điện IPP mới. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy giá cả và các điều khoản đạt được qua đấu thầu cạnh tranh đem lại chi phí thấp hơn so với các hợp đồng đàm phán.

Quy hoạch

Việt Nam đã xây dựng được nền tảng tốt cho chương trình mở rộng năng lực sản xuất điện lớn cùng với Tổng Sơ đồ Phát triển Ngành Điện số 6, đề cập tới giai đoạn 2006 – 2015, với tầm nhìn tới năm 2025. Các sắp xếp thể chế cơ bản, năng lực phân tích và công cụ phân tích được sử dụng trong Tổng Sơ đồ về cơ bản là tốt.

Tổng Sơ đồ mới chú trọng mở rộng cả ba tiểu lĩnh vực phát điện – thuỷ điện, nhiệt điện chạy bằng than và chạy bằng khí đốt. Nhập khẩu của Trung Quốc và các nước láng giềng khác dự kiến sẽ tăng đáng kể trong tương lai. Quản lý cầu cần đóng vai trò quan trọng hơn so với trước đây – ví dụ, tránh sử dụng vào giờ cao điểm có thể giảm đáng kể yêu cầu về công suất hệ thống.

Sẽ cần tiếp tục nỗ lực làm rõ cân bằng tối ưu giữa các nhà máy chạy bằng than và nhà máy chạy bằng khí đốt. Một vấn đề then chốt là chi phí kinh tế tương đối của than và khí đốt - cụ thể, giá than hiện nay ở Việt Nam dường như có sự khác biệt đáng kể so với giá trị kinh tế của nó – và điều này cần được cân nhắc cẩn thận trước khi có quyết định đầu tư đáng kể trong hai lĩnh vực. Về dài hạn sẽ cần đầu tư nhiều thêm cho việc thăm dò và phát triển mỏ khí và điều quan trọng là Việt Nam phải phát triển khuôn khổ đầu tư nhằm đảm bảo hấp dẫn được các hãng quốc tế.

Cần chú ý thêm tới các vấn đề xã hội và môi trường trong quá trình quy hoạch. Ví dụ: các công trình thuỷ điện lớn có thể đòi hỏi phải tái định cư và kéo theo là những xáo trộn về xã hội; việc lựa chọn giữa nhà máy chạy bằng than hay nhà máy chạy bằng khí đốt sẽ có tác động lên mức phát thải các-bon; và việc lựa chọn địa điểm cho các nhà máy và hệ thống truyền tải điện cần phải được quy hoạch lưu ý tới các tác động lên môi trường địa phương.

Hiệu quả

Luật Điện lực năm 2004 và Lộ trình Cải cách Ngành Điện lực 2006 đề ra định hướng cải thiện hiệu quả một cách đáng kể thông qua việc áp dụng cạnh tranh trong ngành điện. Quá trình cải cách dự kiến diễn ra trong hai mươi năm, thông qua (a) triển khai một thị

trường cung cấp điện trong đó các nhà phát điện bán điện cho một người mua duy nhất là EVN; (b) bắt đầu áp dụng một thị trường bán buôn, cho phép có thoả thuận song phương giữa những đối tượng sử dụng nhiều điện và nhà phát điện; và cuối cùng là (c) áp dụng cạnh tranh ở thị trường bán lẻ.

Để thực hiện những cải cách này, EVN sẽ cần phải được tách ra thành những công ty riêng theo nghĩa thực sự. Không thể tiếp tục duy trì mô hình EVN đóng vai trò công ty mẹ nắm giữ các tài sản về phát điện, truyền tải điện và phân phối điện nếu muốn có cạnh tranh thực sự. Bản thân việc cơ cấu lại và cổ phần hoá doanh nghiệp cũng là một thách thức đáng kể. Các công ty khi được tách ra cần đủ mạnh để tham gia thị trường một cách tích cực, nhưng không nên có thế lực thị trường quá lớn. Đặc biệt, các công ty phân phối điện cần có quy mô đủ lớn để đảm bảo độ tin cậy về khả năng tạo nguồn thu và là đại lý mua điện.

Một tác động khác của cải cách là tính linh hoạt lớn hơn trong việc định giá bán lẻ cần được áp dụng dần theo thời gian, cần có các cơ chế cho phép chuyển những thay đổi về chi phí sang cho người sử dụng, đồng thời để người sử dụng có phản ứng trước những thay đổi chi phí đó.

Những cải cách được phê chuẩn có thể được cải thiện thêm bằng cách cho phép thực hiện ít ra là một vài quan hệ hợp đồng trực tiếp giữa nhà phát điện và những đối tượng sử dụng nhiều điện và/hoặc công ty phân phối điện. Chính hình thức cạnh tranh này có nhiều khả năng sẽ giúp nâng cao hiệu quả.

Một thách thức lớn đối với cải cách đó là công suất dự trữ trong hệ thống hiện quá mỏng. Trong một hệ thống thị trường, cung thiếu sẽ khiến giá cả tăng, như là dấu hiệu để gợi ý đầu tư thêm. Có thể phải mất vài năm để triển khai công suất phát điện mới để giá điện có thể giảm, trong thời gian đó sự ủng hộ chính trị đối với cải cách có thể bị suy yếu vì giá cao. Ngược lại, nếu cố duy trì giá thấp bằng các quy định điều tiết thì có thể tư nhân sẽ chẳng quan tâm tới việc đầu tư thêm cho lĩnh vực này.

Một thách thức liên quan là nhu cầu mở rộng đầu tư tư nhân. Xét kinh nghiệm còn hạn chế của Việt Nam về đầu tư quốc tế trong các dự án IPP, cần phải tạo sự chắc chắn nhiều hơn cho các nhà đầu tư tiềm năng để họ yên tâm về mức lợi suất tương lai. Sự thiếu chắc chắn về bản chất của những diễn biến tương lai của thị trường sẽ khiến cho nhà đầu tư quan niệm là đầu tư IPP của họ có mức rủi ro lớn hơn. Điều quan trọng ở đây là làm sao thiết kế thị trường điện để giảm nhẹ những mối quan ngại này. Ví dụ khi thiết kế thị trường có thể chú trọng quy định giao dịch phụ tải bằng hợp đồng, và hạn chế giao dịch giao tại chỗ cho những tải dư ngoài hợp đồng và để xử lý những chênh lệch tải.

Xây dựng năng lực

Những điểm mạnh hiện có về quy hoạch cần được bổ trợ thêm bằng cách xây dựng thêm năng lực về quản lý cầu.

Quản lý công tác đấu thầu cạnh tranh với một loạt các dự án IPP sắp tới sẽ đặt ra những thách thức lớn đối với Bộ Công nghiệp, đòi hỏi phải học hỏi nhiều từ kinh nghiệm quốc tế và xây dựng năng lực trong việc chuẩn bị những giao dịch khả thi tài chính. Các tư vấn quốc tế giàu kinh nghiệm là một yếu tố cần thiết trong chương trình này, nhưng đi kèm với nó cũng cần phải có năng lực tương ứng về phía Chính phủ để quản lý các tư vấn.

Gắn liền với chương trình cải cách là sự cần thiết phải mở rộng năng lực quản lý điều tiết. Cơ quan Quản lý Điều tiết Điện lực Việt Nam (ERAV) mới được thành lập ERAV phải là một cơ quan độc lập, được giao nhiệm vụ thực thi luật của Việt Nam với một sứ mệnh được tất cả các bên liên quan thừa nhận, và phải vận hành như một cơ quan tách hẳn khỏi các đơn vị kinh doanh của Bộ Công nghiệp. Một số lĩnh vực mà ERAV cần tập trung chú ý ngay gồm: (a) tự thiết

lập tư thế riêng cho mình: (b) xác định và công bố một chương trình công tác rõ ràng; (c) đào tạo phát triển cán bộ; (d) thoả thuận với các tác nhân trong ngành về cách thức thu thập thông tin và theo dõi giám sát; (e) xác định thẩm quyền thi hành của ERAV; và (f) xác định các cơ chế giải quyết tranh chấp.

3. Cấp nước và vệ sinh

Vốn

Để đạt các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ của Việt Nam về cấp nước và vệ sinh ở nông thôn và thành thị vào năm 2020 cần có mức đầu tư ước tính khoảng 600 triệu USD mỗi năm, tức là khoảng gấp bốn lần so với mức đầu tư trung bình hàng năm trong suốt mười năm qua. Có thể tăng đầu tư nhờ vào tăng trưởng của nền kinh tế, nhưng tính theo phần trăm GDP thì đầu tư cho lĩnh vực này vẫn cần phải tăng gấp đôi, từ 0,6% lên thành 1,2% vào năm 2010. Hơn nữa, gần 85% đầu tư trước đây dành cho lĩnh lực này laf từ nguồn ODA, và nguồn này khó có thể tăng đáng kể trong những năm tới.

Để đáp ứng các mục tiêu phát triển của Chính phủ sẽ cần tăng đáng kể nguồn vốn từ Chính phủ hoặc bằng cách đi vay trên thị trường vốn. Để có thể vay được, các xí nghiệp nước cần tạo ra nguồn thặng dư để đáp ứng nghĩa vụ trả nợ, điều này lại đòi hỏi phải tăng phí sử dụng nước,cũng như nâng cao hiệu quả hoạt động của nhà cung cấp dịch vụ.

Một trong những chìa khoá dẫn tới thành công trong ngành này là phải có mức giá nước thực tiễn nhưng nằm trong khả năng chi trả của người sử dụng. Thông tư chung số 104 tháng 11/2004 yêu cầu giá nước phải được đặt ở mức đủ thu hồi chi phí đầy đủ, nhưng việc thực thi Thông tư còn là vấn đề. Nên cân nhắc khả năng điều chỉnh tự động giá nước để phản ánh tăng chi phí. Về nước thải, Chính phủ cần xem xét lại Thông tư 67 (2003), mà được hiểu theo quan niệm của chính quyền địa phương là quy định giới hạn phí nước thải ở mức 10% giá nước sạch. Đầu tư và hoạt động về nước thải thường có chi phí lớn hơn so với dịch vụ nước sạch tương ứng, và sự cần thiết về việc có mức phí đủ thu hồi chi phí trong lĩnh vực nước thải cũng không có gì khác.

Khi uy tín đi vay của lĩnh vực cấp nước và vệ sinh cải thiện, tiếp cận nguồn vốn dài hạn trong nước sẽ trở nên quan trọng. Có thể mường tượng việc tiến triển dần trong mười năm tới dịch chuyển từ sự phụ thuộc vào ODA hiện tại thông qua nguồn vốn hỗn hợp, sang một ngành dựa trên thị trường vốn trong nước. Có thể tạo tiếp cận nguồn vốn ODA lớn hơn cho những doanh nghiệp nào có khả năng đi vay từ thị trường tài chính, như là một cách khuyến khích thêm vốn vào lĩnh vực này. Cần có các dự án thí điểm để phát triển các doanh nghiệp có uy tín đi vay, và phát triển năng lực về phía các ngân hàng hoặc các thể chế tài chính khác trong việc thẩm định khoản vay. Trong giai đoạn đầu Chính phủ hoặc các tổ chức tài chính quốc tế có thể đóng vai trò cung cấp một số hình thức bảo lãnh đối với những khoản vay thương mại đầu tiên dành cho ngành này, để tạo dựng lòng tin, nhưng không nên xem những bảo lãnh đó là sự thường xuyên luôn có.

Điều quan trọng là Chính phủ phải cân nhắc xem làm thế nào để sử dụng tốt nhất nguồn vốn ODA. Dần dần cần phải dịch chuyển từ việc dùng ODA cho sản xuất sang dùng cho phân phối, từ cấp nước sang cho vệ sinh và từ cấp vốn đầu tư sang làm đòn bẩy để thu hút vốn trong nước. Điều quan trọng là phải nhắm đối tượng ODA tốt hơn nhằm giảm nghèo và cần cân nhắc Hỗ trợ Căn cứ theo Đầu ra (OBA) với tư cách là cơ chế sử dụng tiền viện trợ không hoàn lại cho các can thiệp giảm nghèo.

Quy hoạch và điều phối

Về dài hạn, Chính phủ nên cân nhắc quy về một mối các cơ quan chủ quản khác nhau hiện đang

chịu trách nhiệm làm chính sách và giám sát cấp nước vệ sinh ở các vùng thành thị và nông thôn. Đồng thời cần nâng cấp khuôn khổ pháp lý hiện tại cần phải nhằm tạo hỗ trợ tốt hơn cho Chiến lược Cấp Nước và Vệ sinh Quốc gia. Ngoài ra vai trò chính sách/quản lý điều tiết ngành của Trung tâm Nước Sạch và Vệ sinh Nông thôn cần phải được tách bạch rõ ràng ra khỏi vai trò của nó với tư cách nhà cung cấp dịch vụ.

Hiệu quả

Nhìn chung, các doanh nghiệp cấp nước của Việt Nam đang hoạt động tốt xét theo chuẩn của nước đang phát triển. Nhưng vẫn tồn tại sự chênh lệch giữa các doanh nghiệp nước xét về chi phí dịch vụ và kết quả thương mại, cho thấy còn có nhiều chỗ để nhiều doanh nghiệp cải tiến. Những biện pháp có thể áp dụng để cải tiến hoạt động của các doanh nghiệp nước gồm:

- Công bố rộng rãi để mọi người được biết về những doanh nghiệp nước hoạt động tốt nhất và so chuẩn về chi phí đầu tư và vận hành. Có thể cải tiến hệ thống so chuẩn hiện tại và phổ biến rộng rãi hơn để chính quyền tỉnh và các nhà đầu tư tư nhân tiềm năng có thể sử dụng để so sánh giữa các ngành, và bản thân các nhà quản lý trong các doanh nghiệp cũng có thể dùng hệ thống so chuẩn để tập trung vào những lĩnh vực cần cải tiến.
- Các chính sách tạo động cơ để khuyến khích doanh nghiệp nước đạt kết quả hoạt động cao hơn. Một hệ thống các biện pháp khuyến khích đòi hỏi phải đánh giá nghiêm túc kết quả hoạt động và sử dụng các biện pháp thưởng phạt đối với cả doanh nghiệp lẫn chủ sở hữu. Thoạt tiên, có thể xác định các hợp đồng hoạt động giữa các Uỷ ban Nhân dân tỉnh và các nhà cung ứng dịch vụ ở địa phương, có quy định thưởng phạt căn cứ vào những chỉ tiêu do hai bên thoả thuận. Trong trường hợp doanh nghiệp làm ăn yếu kém, Uỷ ban Nhân dân tỉnh có thể tìm cách đấu thầu cạnh tranh với các doanh nghiệp nước mới để phục vụ cho những huyện lỵ còn thiếu nước.
- Cũng có thể tạo ra cạnh tranh giữa các doanh nghiệp nước bằng cách thưởng (ví dụ, cho tiếp cận nguồn vốn của Bộ Tài chính, hoặc vốn của nhà tài trợ) cho những doanh nghiệp nào đạt chỉ tiêu hoạt động, hoặc là những doanh nghiệp tốt nhất trong cả nước, hoặc tỏ ra đã có tiến bộ nhiều nhất trong hoạt động.
- Việt Nam cần tiếp tục khuyến khích khu vực tư nhân tham gia để tạo động cơ thúc đẩy hiệu quả trong cung cấp dịch vụ, đồng thời đây cũng là nguồn vốn đầu tư tiềm năng. Khu vực tư nhân trong nước có vai trò đặc thù trong việc cung cấp dịch vụ cho những thị trấn nhỏ và ở nông thôn.
- Cải tiến quy định về quản lý điều tiết. Hiện nay chính quyền tỉnh đang đóng vai trò vừa là người quy định giá nước vừa là người sở hữu các doanh nghiệp nước, điều này tạo ra mâu thuẫn về lợi ích giữa việc duy trì giá nước ở mức mà người sử dụng có thể chi trả được với bên kia là mục tiêu lợi nhuận. Có thể thiết lập một cơ quan giám sát cấp quốc gia (một cơ quan quản lý điều tiết sơ khởi) với nhiệm vụ tư vấn/hướng dẫn cho các Uỷ ban Nhân dân về cách thiết kế các hợp đồng hoạt động, và xác định những yêu cầu cần có đối với hoạt động của các doanh nghiệp nước.
- Tập trung vào những lĩnh vực chủ chốt. Các doanh nghiệp nước nên thôi đầu tư vào lĩnh vực xây dựng và các dịch vụ khác. Làm như vậy để tạo cơ sở phát triển một thị trường cạnh tranh trong các dịch vụ xây dựng và giảm cơ hội có thể xảy ra các khoản trợ cấp chéo trá hình.

Tiến bộ trong dịch vụ vệ sinh còn rất chậm chạp so với dịch vụ nước. Thiết lập các doanh nghiệp chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ vệ sinh là ưu tiên trước mắt trong cải cách lĩnh vực

vệ sinh. Kết hợp các hoạt động nước thải vào các công ty dịch vụ cấp nước đô thị để tận dụng năng lực vận hành và hành chính là điều nên cân nhắc tiến hành ở tất cả mọi nơi trừ các thành phố lớn nhất, bởi vì ở thành phố lớn có thể để các doanh nghiệp chỉ chuyên về nước. Chính phủ cần tiếp tục ủng hộ các can thiệp mềm chú trọng mối liên hệ giữa vệ sinh, các tập quán tốt hơn về việc giữ vệ sinh và các kết quả về y tế, và xây dựng nhu cầu đối với đầu tư trong lĩnh vực vệ sinh.

Xây dựng năng lực

Việc tạo động cơ khuyến khích cho các nhà cung cấp dịch vụ sẽ chỉ thành công nếu có đủ thông tin về ngành, và có đủ năng lực về phía nhà cung ứng dịch vụ cũng như các cơ quan giám sát để đáp ứng với thông tin đó. Đặc biệt, cần có nghiên cứu về vệ sinh để xây dựng và cập nhật các số liệu toàn diện và có độ tin cậy.

Chính phủ cần tích cực hơn trong việc tập hợp, phân tích và phổ biến số liệu về ngành. Thông qua các hoạt động như vậy Chính phủ có thể xây dựng năng lực của mình để cải thiện việc hình thành chính sách và nhắm đối tượng sử dụng vốn ODA.

Uỷ ban Nhân dân các tỉnh cần nhận biết tốt hơn về các cơ hội để phát triển ngành này và làm thế nào để thu được lợi ích từ đó. Các cơ quan trung ương nên đóng vai trò dẫn đầu trong việc đào tạo về cách áp dụng và duy trì các quan hệ mang tính thương mại, quản trị doanh nghiệp và giám sát doanh nghiệp hiệu quả.

Hiệp hội Cấp Nước Việt Nam có thể đóng vai trò mạnh hơn trong việc xây dựng năng lực kỹ thuật và quản lý của các nhà cung cấp dịch vụ. Nếu phối hợp hành động để giảm nước thất thu và cải thiện hiệu quả năng lượng thì có thể thu được lợi ích đáng kể. Cần có đào tạo tập huấn cho các nhà cung cấp dịch vụ quy mô nhỏ nhằm nâng cao năng lực quản lý và tài chính, cũng như năng lực kiểm soát chất lượng, quản lý hợp đồng và quản lý nhà thầu.

4. Viễn thông

Vốn

Tháng 10 năm 2005, Bộ Bưu chính Viễn thông đề ra chỉ tiêu 32-42 đường điện thoại (cả cố định lẫn di động) trên 100 dân vào năm 2010. Vốn đầu tư cần phải có để đạt chỉ tiêu này, căn cứ vào mức hiện tại là khoảng 20 đường dây trên 100 dân sẽ là khoảng 57 nghìn tỷ đồng (3,6 tỷ USD) trong vòng 5 năm. Trong khi đó thì tổng ngân sách đầu tư của VNPT năm 2003 đạt khoảng 313 triệu USD.

Những nguồn lợi nhuận chủ chốt của VNPT – cho thuê đường dây và điện thoại quốc tế – sẽ giảm sút do cạnh tranh tăng lên, vậy nên khả năng tự trang trải đầu tư sẽ bị giảm. Cần phát triển những nguồn tài chính mới. Những nguồn tài chính tiềm năng gồm phát hành trái phiếu hoặc cổ phiếu. Các hợp đồng hợp tác kinh doanh (BCC) với các công ty viễn thông nước ngoài tạo ra hàng triệu đô-la tiền đầu tư, nhưng những hạn chế đối với hình thức đầu tư này (ví dụ như nhà đầu tư nước ngoài không có quyền quản lý) có nghĩa là khó có thể huy động được tới con số hàng tỷ đô-la đầu tư tư nhân qua hình thức BCC. Một động thái chuyển sang liên doanh theo nghĩa thực sự, tốt nhất là với khả năng cho tư nhân nắm sở hữu đa số, có quyền kiểm soát quản lý, và hưởng lãi theo cổ phần sẽ có khả năng tạo được mức đầu tư cao hơn.

Theo kinh nghiệm quốc tế, có tiềm năng lớn để tăng đầu tư trực tiếp của tư nhân, cả trong nước lẫn nước ngoài, trong ngành viễn thông, nhưng điều này đòi hỏi phải có những cải thiện lớn về quản lý điều tiết và vận hành trong ngành. Những cải cách cần thiết để khuyến khích đầu tư tư nhân về cơ bản cũng giống như những cải cách cần có để tăng tiếp cận và nâng cao hiệu quả.

Quy hoạch

Các lực lượng thị trường, nếu được quản lý điều tiết phù hợp, có thể giúp đạt được phần lớn các mục tiêu mà Chính phủ đề ra cho ngành viễn thông, mà không cần Chính phủ phải có quy hoạch chi tiết về đầu tư và vận hành. Để đạt được vị trí như vậy cần có một loạt các cải cách chính sách để tăng tiếp cận và nâng cao hiệu quả.

Hiện tại còn chưa có một lộ trình về thay đổi chính sách. Các quy hoạch và các nghị định thường là những văn bản thiết kế hay các mục tiêu về tỷ lệ thâm nhập của viễn thông, chứ không phải là những cơ chế được cân nhắc kỹ sử dụng những thay đổi chính sách phản ánh tập quán tốt nhất trên thế giới. Cần chú trọng nhiều hơn tới việc lập kế hoạch chính sách và kết nối giữa các quy trình và sự thay đổi chính sách với các kết quả dự kiến. Một phần không thể thiếu của quá trình này sẽ phải là việc xây dựng ra một luật viễn thông hiện đại mà Tổ chức Thương mại Thế giới, các tập quán quốc tế tốt nhất, và các nhà đầu tư thừa nhận như là một mô hình chuẩn mực.

Một lĩnh vực mà trong đó có thể bổ sung sự quy hoạch của trung ương thêm vào các lực lượng thị trường là tiếp cận viễn thông ở nông thôn. Về chủ đề này, cần chú ý tới Văn bản Tham chiếu của WTO trong đó nêu rằng mặc dù các thành viên WTO có thể thực hiện chế độ nghĩa vụ phổ cập dịch vụ (USO) theo ý mình, chương trình USO phải được quản lý một cách minh bạch, không phân biệt đối xử và phải trung tính về mặt cạnh tranh.

Cải thiện tiếp cận và hiệu quả

Ưu tiên chủ chốt trong ngành viễn thông phải là tăng cường và củng cố cạnh tranh trong ngành này. Cạnh tranh tạo động cơ tích cực để nâng cao năng suất và sự đáp ứng nhạy bén đối với nhu cầu của khách hàng. Trên thế giới, cạnh tranh mạnh hơn luôn đi liền với mở rộng tiếp cận dịch vụ viễn thông một cách nhanh chóng.

Cần có nhiều yếu tố để thúc đẩy cạnh tranh. Cần đề ra và phổ biến một tầm nhìn về cấu trúc của ngành trong tương lai. Cấu trúc này phải có những nhà vận hành có khả năng, độc lập lẫn nhau, và tất cả đều chịu sự quản lý điều tiết vô tư không thiên vị. Cần chấm dứt tình trạng VNPT nắm sở hữu trong tất cả mọi mảng thị trường, nhất là thị trường điện thoại di động. Các hoạt động sản xuất thiết bị, hoạt động bưu điện và chuyển tiền bưu điện cần phải được tách ra khỏi hoạt động viễn thông.

Việc thực thi một chế độ kết nối liên mạng có độ tin cậy và công bằng có ý nghĩa quan trọng để tạo điều kiện cho các doanh nghiệp mới gia nhập cũng như tạo động cơ để các nhà vận hành hiện tại mạnh dạn đầu tư. Nên tiến hành nghiên cứu về các tập quán kết nối liên mạng, xác định các khiếu nại với các nhà chuyển mạch trung gian, các trường hợp lạm dụng nếu có, và xem xét tác động của sự thống lĩnh thị trường của VNPT. Những nhiệm vụ quản lý điều tiết khác có ý nghĩa quan trọng để đảm bảo có cạnh tranh hiệu quả là các quy định về dãy số và phân bổ dải tần.

Một bước tối thiểu hướng tới thúc đẩy cạnh tranh là tuân thủ theo các điều khoản của Hiệp định Thương mại Song phương Việt Nam – Hoa Kỳ. Cũng có thể sử dụng việc gia nhập WTO như một diễn đàn để thúc đẩy hơn nữa các cải cách hướng tới nhiều cạnh tranh hơn. Để gia nhập WTO sẽ cần phải có bản chào về ngành viễn thông, trong đó xử lý những vấn đề như mở cửa một số mảng thị trường cho nước ngoài tham gia, có thể phải tăng tỷ lệ sở hữu nước ngoài lên trên 50% ít ra là trong một số mảng thị trường, đề ra các thời hạn thực tiễn cho những thay đổi được đề xuất, và đáp ứng các yêu cầu của Văn bản Tham chiếu về Viễn thông.

Cuối cùng, để hỗ trợ cho những cải cách chính sách hướng tới cạnh tranh, sẽ cần phải cải tiến các quy trình quản lý điều tiết. Cần cân

nhắc thiết lập một cơ quan quản lý điều tiết ngành viễn thông không phải là bộ và tách bạch trách nhiệm của cơ quan này với trách nhiệm của bộ. Thoạt tiên, có thể thành lập một Uỷ ban Quản lý Điều tiết nằm trong bộ, để tạo cơ sở thiết lập ra Cơ quan Quản lý Điều tiết sau này.

Xây dựng năng lực

Cho dù thiết lập thể chế nào đi chăng nữa thì cũng càng ngày càng có nhu cầu lớn hơn về việc nâng cao năng lực trong các vấn đề quản lý điều tiết. Mặc dù có thể nới lỏng quản lý điều tiết về giá trong những mảng thị trường mang tính cạnh tranh, tình trạng thống lĩnh thị trường vẫn còn tồn tại trong một thời gian nhất định. Trong những lĩnh vực này có thể nảy sinh những vấn đề phức tạp về quản lý điều tiết như câu kết trong định giá, hình thành các công thức về mức trần giá có điều chỉnh theo lạm phát, và phân tích các chi phí nền tảng để tính ra giá. Cần có đầu tư cho đào tạo và thuê chuyên gia có kinh nghiệm quốc tế để xử lý những vấn đề này.

5. Chiến lược phát triển đô thị

Những vấn đề cấp bách nhất đối với chiến lược phát triển đô thị là đầu tư cho cấp nước, thu gom xử lý nước thải và giao thông đô thị. Ở một mức độ lớn, những thách thức này và các chiến lược cần có để xử lý thách thức đã được nêu ở phần trên, cùng với các thách thức của việc quy hoạch và cấp vốn cho đầu tư ở địa phương.

Những cơ sở hạ tầng quan trọng khác đối với sự phát triển đô thị gồm quản lý chất thải rắn và nhà ở. Xử lý chất thải rắn một cách an toàn đang trở thành vấn đề lớn ở Việt Nam, nhất là ở những thành phố lớn. Đã có chính sách tốt về quản lý chất thải rắn nhưng việc thực thi còn đang có vấn đề. Theo báo cáo, chỉ có 17 trên 91 cơ sở xử lý chất thải rắn trên cả nước có các hố chôn rác được thiết kế hợp vệ sinh có thiết bị để thu gom và xử lý nước chắt. Chính phủ đã xác định 50 bãi rác là có hiểm hoạ môi trường cần phải đóng cửa càng sớm càng tốt. Cần có khuôn khổ chính sách quốc gia, đi kèm với thanh tra thực thi, nhằm đảm bảo chính quyền địa phương xử lý chất thải rắn một cách phù hợp.

Năm 2002 có khoảng 25% dân thành thị sống trong những nhà ở kém tiêu chuẩn hoặc tạm bợ. Luật Đất đai mới năm 2004 tạo động cơ khuyến khích các nhà phát triển bất động sản xây dựng theo quy hoạch. Điều này đã tạo ra một sự bùng nổ phát triển xây nhà ở tại các thành phố lớn, trong đó các doanh nghiệp nhà nước đảm nhiệm vai trò xây nhà để bán vì mục đích thương mại. Nhưng sự bùng nổ này chỉ nhằm vào đối tượng có thu nhập trung bình và cao, còn việc cung cấp nhà ở phù hợp cho người có thu nhập thấp vẫn là một thách thức lớn đối với Chính phủ.

Chính phủ ngại tiến hành chương trình nhà ở được nhà nước trợ cấp bởi vì Chính phủ cũng mãi gần đây mới bứt ra khỏi nhiều vấn đề liên quan tới những yếu kém trong việc cung cấp nhà ở của nhà nước, như yếu kém trong quản lý, thu hồi chi phí không đủ để bảo dưỡng. Có thể thử nghiệm những biện pháp như giải phóng đất thuộc sở hữu Nhà nước nhằm tăng nguồn đất do tư nhân nắm, bằng cách đó giảm được giá đất; tạo động cơ để khuyến khích đầu tư xây nhà cho thuê; và phát triển thị trường cho vay mua nhà như là một phần của cải cách ngành tài chính. Một cách hiệu quả về mặt chi phí để cải thiện điều kiện sống cho người nghèo là nâng cấp các cơ sở hạ tầng tam cấp (ống thoát nước, cống thải, cấp nước, lát đường/ngõ, chiếu sáng đô thị, v.v), tạo quyền sử dụng đất chắc chắn hơn cho các hộ gia đình (cấp giấy chứng nhận) và tài chính vi mô để giúp người dân cải thiện điều kiện nhà ở. Nghiên cứu ở các nước khác cho thấy người dân đầu tư ở mức gấp bảy lần so với số đầu tư của thành phố dành cho cơ sở hạ tầng.

TRÌNH TỰ ƯU TIÊN CẢI CÁCH

Chính phủ khó có thể thực hiện cùng một lúc tất cả các khuyến nghị trong báo cáo này. Vì thế nên cần phải đề ra trình tự ưu tiên. Các yếu tố cần xét tới trong việc lập trình tự ưu tiên gồm: mức độ mà những ngành này là những trở ngại đối với năng lực cạnh tranh quốc tế của Việt Nam, ước tính đơn giản về lợi ích tiềm năng của các hình thức cải cách khác nhau, và năng lực quản lý của các bộ khác nhau trong việc xử lý cải cách.

Ở các bộ như Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Xây dựng, ưu tiên chính là phát triển ra các cơ chế tốt hơn để lựa chọn, theo dõi và đánh giá dự án. Các bộ ngành trung ương có thể đóng vai trò dẫn đầu trong việc xây dựng năng lực liên ngành nhằm cải thiện chất lượng của các nghiên cứu khả thi dự án và các hoạt động theo dõi & đánh giá. Mục đích là làm sao có được các phân tích có chất lượng cao thể hiện tỷ suất hoàn vốn kỳ vọng và tỷ suất thực tế. Cần sử dụng những ước tính này làm tiêu chí cơ bản trong việc lựa chọn dự án được duyệt ngân sách.

Chương 3 nêu bật nhu cầu cần tích hợp tốt hơn việc lập kế hoạch tài chính với các khía cạnh khác của lập kế hoạch nói chung. Cần phải tìm ra cơ chế để phân bổ nguồn thu ngân sách cho các dự án cơ sở hạ tầng khi cần thiết, và sẽ không sử dụng nguồn ngân sách đó khi không có chủ ý mà thay vào đó sẽ sử dụng các nguồn vốn khác cho những dự án có lợi nhuận xã hội. Cần gắn những quy trình này vào những khuôn khổ kết quả, đưa ra các chiến lược gắn từng dự án vào các mục tiêu phát triển do các bộ ngành xây dựng.

Các cải cách thị trường vốn nêu trong Chương 2 sẽ đòi hỏi phải có một loạt các cải cách, nhiều trong số đó thuộc trách nhiệm của Bộ Tài chính. Trong số các cải cách này, thì việc chuẩn bị dọn đường cho tư nhân đầu tư vào cơ sở hạ tầng là một ưu tiên đặc biệt, xét tầm quan trọng đã nêu của đầu tư tư nhân trong ngành điện cũng như vai trò tiềm năng của đầu tư tư nhân để tạo nguồn vốn và cải thiện hiệu quả trong các lĩnh vực khác. Ở đây Bộ Kế hoạch và Đầu tư có vai trò then chốt. Việc cải cách khuôn khổ pháp lý về BOT là một bước, nhưng còn cần phải cải thiện hơn nữa về chuẩn bị dự án và thể chế quản lý. Các nỗ lực để xây dựng chuyên môn quản lý điều tiết có thể bắt đầu từ việc chú trọng hơn tới quản lý điều tiết căn cứ vào các quy định trong khu vực công.

Các ưu tiên trong từng ngành có sự khác biệt giữa các bộ ngành khác nhau.

- Trong ngành giao thông từ trước tới nay vẫn chú trọng xây đường, cần chú ý nhiều hơn tới cải cách các doanh nghiệp nhà nước và cung cấp đủ nguồn lực cho công tác bảo dưỡng.
- Trong ngành điện, khu vực tư nhân sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc đáp ứng các nhu cầu đầu tư mới. Thách thức lớn nhất sẽ là chuẩn bị đầy đủ các dự án kêu gọi đầu tư tư nhân trong những năm tới.
- Trong ngành viễn thông, vấn đề ưu tiên là khuyến khích cạnh tranh nhiều hơn bằng cách đưa thêm các tác nhân tư nhân và các doanh nghiệp nước ngoài tham gia thị trường cũng như thông qua công tác quản lý điều tiết tốt hơn, nhất là quản lý các điều khoản và điều kiện kết nối liên mạng.
- Trong ngành nước và vệ sinh, các chỉ tiêu đầu tư chịu sự tác động từ các mục tiêu phát triển của Việt Nam. Một phần vốn sẽ đến từ nguồn phí người sử dụng cao hơn, nhưng trong lĩnh vực vệ sinh là lĩnh vực mà sự sẵn sàng chi trả thấp hơn, cần xác định nguồn vốn ngân sách và cơ chế phân bổ đầu tư phù hợp.

1. Các thành tựu và thách thức

Các mục tiêu kinh tế bao trùm của Việt Nam là thúc đẩy tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ và đảm bảo lợi ích của tăng trưởng được phân bổ một cách đồng đều. Cơ sở hạ tầng hỗ trợ những mục tổng quát này bằng cách phổ cập các dịch vụ cơ bản. Chiến lược Cơ sở Hạ tầng Việt Nam này đề ra một loạt các cải cách chính sách và các hành động nhằm cải thiện thành tựu của những mục tiêu này. Chiến lược đề ra một khuôn khổ theo đó Việt Nam có thể đánh giá tốt hơn nên thực hiện đầu tư nào, làm thế nào để cấp vốn cho những đầu tư đó, làm thế nào để cải thiện hoạt động dịch vụ cơ sở hạ tầng, và làm thế nào để hướng những có thể thiệp về cơ sở hạ tầng sát hơn với nhu cầu của người nghèo.

Thoạt nhìn thì sẽ có thể thấy lạ khi gợi ý rằng cách tiếp cận của Việt Nam về cơ sở hạ tầng cần thay đổi. Với cơ sở hạ tầng đóng vai trò quan trọng trong tốc độ tăng trưởng kinh tế 7% cũng như trong sự nghiệp giảm nghèo của Việt Nam, thì chiến lược của Chính phủ trong thập niên vừa qua đã phục vụ tốt cho đất nước. Tất nhiên, cho dù chiến lược có thành công đến mức nào đi chăng nữa thì vẫn còn có thể cải thiện hơn nữa. Ngoài ra còn có những thay đổi quan trọng đang diễn ra trong nền kinh tế đòi hỏi phải điều chỉnh chiến lược trong những năm tới. Trong số các thay đổi đó là việc Việt Nam đang dần đạt tới mức phát triển khiến Việt Nam không đủ điều kiện vay ưu đãi nữa, quá trình đô thị hoá đang nhanh dần, và nhu cầu bảo dưỡng càng ngày càng tăng, cũng như sự gia tăng về khoảng cách chênh lệch giữa các tỉnh. Những thay đổi này có ý nghĩa tác động đối với nguồn vốn đầu tư dành cho cơ sở hạ tầng, cách thức lập kế hoạch đầu tư, cách thức quản lý các dịch vụ cơ sở hạ tầng, và cách thức mà Chính phủ sẽ giải quyết vấn đề bất bình đẳng và nghèo.

1.1. Tăng trưởng và giảm nghèo

Trong thập niên qua Việt Nam đã cực kỳ thành công trong việc thúc đẩy tăng trưởng và giảm nghèo. Tốc độ tăng trưởng GDP trung bình trong giai đoạn 1994 – 2003 là 7,4%, trong khi tốc độ tăng trưởng thu nhập trên đầu người là 5,9%.[2] Hình 1.1 so sánh tốc độ tăng trưởng của Việt Nam với một số nước láng giềng. Cần lưu ý rằng cạnh tranh trong khu vực về tăng trưởng GDP là rất mạnh: mức tăng trưởng GDP trung bình của Việt Nam trong giai đoạn 1994 – 2003 đứng thứ tám trên thế giới.

Một yếu tố quan trọng của thành công này là sự chú trọng mà Chính phủ dành cho đầu tư, nhất là đầu tư cơ sở hạ tầng. Như Hình 1.2 cho thấy, từ năm 1997 tốc độ đầu tư cơ sở hạ tầng luôn cao hơn tốc độ tăng trưởng GDP, giúp thúc đẩy năng suất của nền kinh tế. Bảng 1.1 cho thấy tổng đầu tư và đầu tư cơ sở hạ tầng của Việt Nam trong những năm gần đây luôn đạt mức cao so với khu vực (và Đông Á có mức đầu tư cao so với thế giới). Trọng điểm mà Chính phủ dành cho cơ sở hạ tầng được minh hoạ bằng tỷ lệ 44% đầu tư nhà nước giai đoạn 1997 - 2002 được dành cho cơ sở hạ tầng.[3]

Chiến lược đầu tư của Việt Nam có vai trò

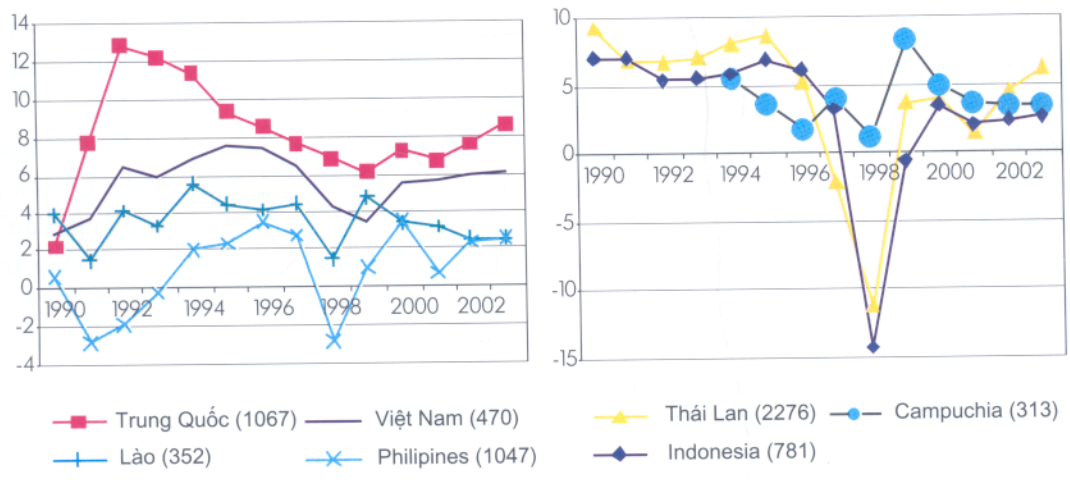
2. Nguồn: WDI, (tháng 4, 2005).

3. Nguồn: Tổng Cục Thống kê. Đầu tư của Nhà nước gồm các loại như sau: Ngân sách Nhà nước, tín dụng Nhà nước và chi tiêu của các doanh nghiệp Nhà nước.

quan trọng để tạo ra tăng trưởng kinh tế. Không có chút nghi ngờ nào về điều này. Tăng tổng vốn tư bản có tác dụng thúc đẩy sản lượng. Mức độ thúc đẩy được đến đâu được quyết định bởi năng suất cận biên của tư bản đó và bởi quy mô của mức tăng vốn tư bản. Nhiều nghiên cứu kinh tế vi mô và vĩ mô đã chứng tỏ mức năng suất cận biên cao của cơ sở hạ tầng; và Việt Nam có mức tăng đáng kể về số lượng cơ sở hạ tầng so với các nước khác. Ngay cả khi yếu tố khác mới là nguyên nhân đem lại tăng trưởng đi chăng nữa, thì mức độ kém hơn về cơ sở hạ tầng chắc chắn sẽ cản trở nghiêm trọng tới tiềm năng tăng trưởng của Việt Nam.[4]

Mối liên hệ giữa cơ sở hạ tầng quy mô lớn và tăng trưởng đã được khẳng định trong các nghiên cứu kinh tế vi mô. Năm 2003, Chính phủ và các nhà tài trợ thực hiện kiểm điểm toàn diện đầu tư quy mô lớn trong cả nước trong quá trình soạn thảo Chiến lược Tăng trưởng và Giảm nghèo Toàn diện (CPRGS). Cuộc kiểm điểm xem xét tác động kinh tế - xã hội của một số dự

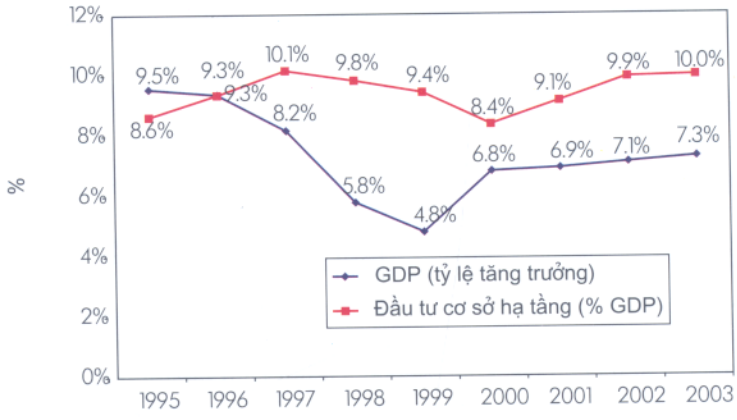
Hình 1.1: Tăng trưởng GDP trên đầu người giai đoạn 1990-2003



Nguồn: WDI (2005). Các con số trong ngoặc ở phần chú giải là GDP trên đầu người của năm 2003 tính theo đô-la Mỹ của năm 2000

4. Trong mô hình tăng trưởng kinh tế tiêu chuẩn của Solow-Swan thì nền kinh tế được xác định bằng hàm sản xuất Y=AF(K,L), trong đó Y là sản lượng, A là yếu tố công nghệ, F là hàm lõm, K là vốn tư bản và L là lao động. Sản lượng được thúc đẩy một cách cơ học khi K tăng ngoại sinh, điều đó về ngắn hạn được thể hiện thành tăng trưởng. Tuy nhiên, về dài hạn hơn, tốc độ tăng trưởng được quy định bởi g = a + n: tăng trưởng là tổng của tốc độ tăng trưởng công nghệ cộng với tăng trưởng của lực lượng lao động. Sau khi tăng trưởng được thúc đẩy ngắn hạn nhờ tăng tích luỹ tư bản, nền kinh tế tiếp tục tăng trưởng ở tốc độ ổn định, g, cho dù là ở mức GDP cao hơn. Các vấn đề thảo luận lý thuyết gồm: liệu mức cơ sở hạ tầng cao hơn có thúc đẩy a, tốc độ sáng tạo công nghệ/tổ chức, và qua đó thúc đẩy tốc độ tăng trưởng dài hạn không; và liệu các thể chế nền tảng giải thích lý do tại sao một số nước đầu tư vào cơ sở hạ tầng nhiều hơn các nước khác (trong trường hợp đó thì chính thể chế chứ không phải cơ sở hạ tầng "tạo ra" tăng trưởng). Một câu hỏi mang tính thực nghiệm hơn ở Việt Nam là mức độ đóng góp tương đối vào tăng trưởng của tích luỹ tư bản so với các đóng góp của các yếu tố khác, như cải cách nông nghiệp và mở cửa ngoại thương. Nhưng không có nghi ngờ gì về vai trò quan trọng của đầu tư cơ sở hạ tầng, ít nhất là về ngắn hạn.

Hình 1.2: Tăng trưởng và đầu tư cơ sở hạ tầng, % của GDP



Nguồn: Tổng Cục Thống kê (GSO). Đầu tư cơ sở hạ tầng gồm giao thông, viễn thông, nước, khí đốt và điện

Bảng 1.1:
Đầu tư ở Đông Á (% GDP)

	Đầu tư (2003)	Chi cơ sở hạ tầng (1998)	Chi cơ sở hạ tầng (2003)
Cam pu chia	22	2.9	2.3
Indonesia	16	3.1	2.7
Philippines	19	5.6	3.6
Lào	20	1.7	4.7
Trung quốc	44	2.6	7.3
Việt Nam	35	9.8	9.9
Thái lan	25	5.3	15.4

Ghi chú: Đầu tư là tổng tạo vốn tư bản tính bằng % GDP, Nguồn: WDI (2005). Nguồn chi cơ sở hạ tầng lấy của ADB, JBIC và WB (2005), "Kết nối Đông Á," Phụ lục A, Bảng 7. Số liệu cơ sở hạ tầng gồm chi đầu tư cơ bản và chi thường xuyên, mặc dù trong một số trường hợp một số yếu tố chi không được tính tới. Xem chi tiết ở nguồn.

Cầu Mỹ Thuận

án cơ sở hạ tầng quy mô lớn chủ chốt, gồm dự án nâng cấp Quốc lộ số 1, cầu Mỹ Thuận, hành lang giao thông Hà Nội - Hải Phòng (xem Khung 1.1) và đường dây tải điện Bắc - Nam 500 kV (Diễn đàn Phát triển GRIPS, 2003). Nhìn chung, nghiên cứu khẳng định vai trò quan trọng của cơ sở hạ tầng trục chính trong việc mở ra các cơ hội kinh doanh mới, thúc đẩy đa dạng hoá thu nhập và việc làm phi nông nghiệp.

Khung 1.1: Hành lang giao thông phía bắc Hà Nội - Hải Phòng

Hà Nội (thú đô) và Hải Phòng (là tỉnh có cảng quốc tế lớn nhất miền bắc) là hai trung tâm tăng trưởng ở miền bắc Việt Nam.

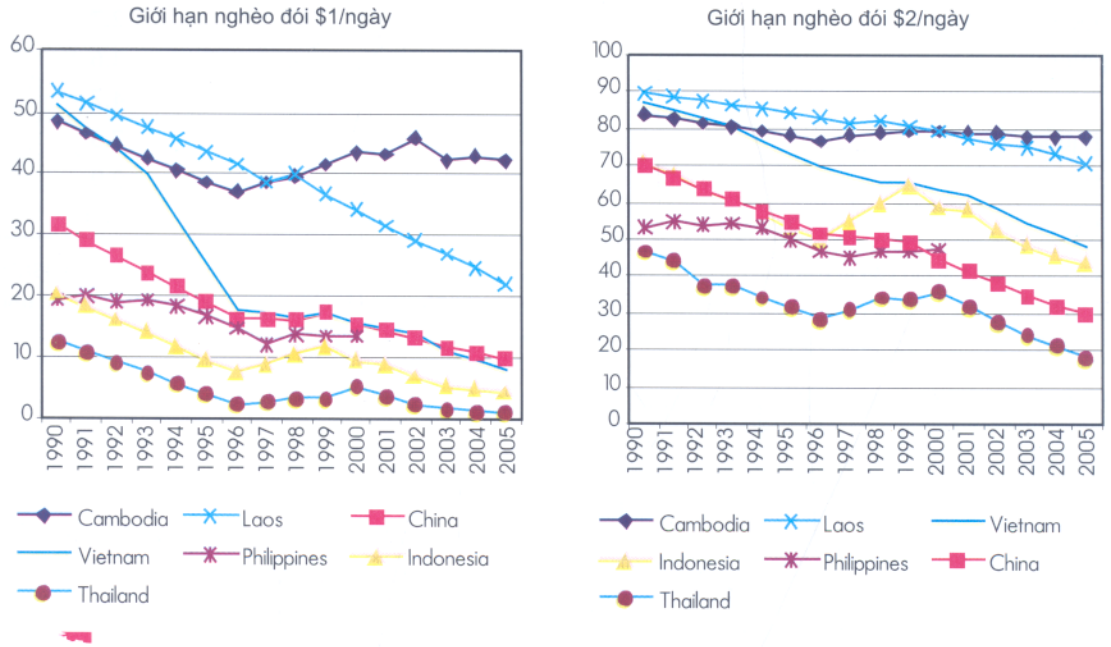
Trong những năm gần đây, các tỉnh dọc theo hành lang giao thông Hà Nội - Hải Phòng đã có hoạt động kinh tế rất năng động. Với việc cải thiện Quốc lộ số 5 và mở rộng cảng Hải Phòng, hành lang giao thông đã củng cố sự kết nối giữa hai trung tâm tăng trưởng, và tăng cường tiếp cận của Hà Nội với các thị trường quốc tế bằng cách cải thiện tiếp cận giao thông đường bộ và đường biển[5]. Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) ở các khu công nghiệp chủ chốt đã gia tăng đáng kể, nhất là từ năm 2000, thúc đẩy tăng trưởng công nghiệp và xuất khẩu ở miền bắc. Điều tra phỏng vấn với hơn 70 nhà quản lý doanh nghiệp FDI cho thấy rằng gần 90 % đầu tư mới sẽ không được thực hiện nếu không có việc nâng cấp Quốc lộ số 5 và cảng Hải Phòng. Điều tra cũng cho thấy rằng những nhà quản lý này bị hấp dẫn bởi những lợi ích như (i) giảm chi phí vận chuyển đầu vào nhập khẩu, (ii) tiết kiệm thời gian chuyên chở nguyên vật liệu và thành phẩm, (iii) điều phối tốt hơn giữa lịch biểu sản xuất lịch biểu bán hàng.[6] FDI mới đã tạo thêm nhiều việc làm.

Hơn nữa, tăng trưởng còn lan toả sang các khu vực lân cận, nhất là hai tỉnh Hưng Yên và Hải Dương (nằm giữa hai trung tâm kinh tế kể trên), trong khi kinh tế nông thôn trải qua sự biến chuyển lớn. Các hộ nông thôn đã đa dạng hoá sản xuất nông nghiệp (từ canh tác lúa sang nuôi cá và gia cầm) và càng ngày càng tham gia nhiều hơn vào các cơ hội kinh doanh mới. Giao thông thuận tiện hơn cũng góp phần thúc đẩy nhu cầu du lịch ở vịnh Hạ Long (trên thực tế, hiện nay tồn tại tam giác phát triển Hà Nội - Hải Phòng - Hạ Long).

Kết quả là hầu hết các tỉnh nằm trên hành lang Hà Nội - Hải Phòng đều đạt được tăng trưởng nhanh hơn về thu nhập trên đầu người và giảm nhanh hơn số hộ nghèo, so với mức trung bình của đồng bằng sông Hồng hay so với cả nước.

Nguồn: Diễn đàn Phát triển GRIPS (2003).

Hình 1.3: Phần trăm dân số sống trong tình trạng nghèo



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2004). "Cập nhật Đông Á, tháng 11/ 2004". Số liệu thiếu được ngoại suy.

5. Việc nâng cấp Quốc lộ số 5 và mở rộng cảng Hải Phòng là do Nhật bản (JBIC) và Đài loan tài trợ. Nâng cấp đường nhánh nông thôn là do Ngân hàng Thế giới, DFID và JBIC tài trợ.

6. JBIC/ IDCJ (2003), "Đánh giá tác động các dự án cơ sở hạ tầng nông thôn ở miền bắc Việt Nam"

Nghiên cứu cũng cho thấy cơ sở hạ tầng trục chính giúp toả rộng liên hệ kinh tế giữa các trung tâm tăng trưởng và các vùng nông thôn lân cận, chứng tỏ tầm quan trọng to lớn của việc kết nối vùng sâu vùng xa với lưới điện và các đường trục chính với đường nhánh để đạt tăng trưởng giảm nghèo.

Tăng trưởng mạnh đã đóng vai trò quan trọng trong việc đưa hàng triệu người thoát khỏi cảnh nghèo. Trong số các nước được so sánh trong Hình 1.3 Việt Nam có thành tích tốt nhất về giảm nghèo theo chuẩn $1 một ngày, đưa 43% dân số cả nước thoát nghèo và giảm tỷ lệ nghèo xuống mức dự báo là 8% dân số vào năm 2005. Nếu dùng chuẩn nghèo $2 một ngày thì tỷ lệ nghèo đã giảm 39 điểm phần trăm, chỉ thua mức giảm của Trung quốc – Trung quốc giảm nghèo được 40 điểm phần trăm. Mức giảm nghèo rõ rệt nhất là vào giữa thập niên 90, khi mà nhóm dân lớn vượt qua ngưỡng $1 một ngày. Không nên quá phấn khởi về mức giảm nghèo này mà cần nhận thức rằng nhóm dân này vẫn mấp mé chuẩn nghèo và rất dễ bị tổn thương bởi bất cứ một sự suy giảm kinh tế nào. Gần 50% dân số vẫn còn nghèo theo chuẩn $2 một ngày. Dù Việt Nam đã có tiến bộ đáng kể, vẫn còn cần cố gắng nhiều để xoá nghèo.

Vai trò của đầu tư cơ sở hạ tầng trong giảm nghèo đã được Larsen, Phạm và Rama (2004) xem xét. Tỷ lệ nghèo trung bình của các tỉnh năm 1998 là 41,7% dân số tỉnh, tỉnh có tỷ lệ nghèo cao nhất là 97% và tỉnh có tỷ lệ nghèo thấp nhất là 2,2%. Khi phân tích số liệu tỉnh các tác giả này thấy rằng cứ chi thêm 50 triệu USD để đầu tư cơ sở hạ tầng thì giảm được khoảng 2% tỷ lệ nghèo (trung bình là giảm khoảng 0.8 điểm phần trăm theo thước đo nghèo tính bằng đếm đầu người). Họ còn thấy rằng tác động đối với nghèo là lớn hơn ở các tỉnh nghèo nhất và ít hơn ở các tỉnh giàu nhất. Phân tích sâu hơn các con số đầu tư cơ sở hạ tầng họ thấy rằng đầu tư cho nước và vệ sinh có tác động rất mạnh để giảm nghèo, các dự án giao thông giảm nghèo mạnh, và đầu tư điện ít có tác động giảm nghèo ở ngay tỉnh nhà. Phát hiện cuối cùng này cũng dễ hiểu vì thường cơ sở hạ tầng điện thường đem lại lợi ích cho nhiều người nằm ngoài tỉnh có công trình phát điện.

1.2. Cải thiện và tiếp cận

Chương trình đầu tư cơ sở hạ tầng của Việt Nam cần phải lớn: đầu tư phải làm giảm bớt sự thiếu hụt cơ sở hạ tầng mà Việt Nam gặp phải trong những năm đầu thập niên 90 đồng thời phải đáp ứng nhu cầu của một nền kinh tế tăng trưởng nhanh. Từng lĩnh vực cụ thể đều có tăng trưởng ấn tượng về tiếp cận dịch vụ.

- Mạng lưới đường bộ của Việt Nam đã mở rộng từ 96.100 km vào năm 1990 lên thành 205.782 km vào năm 2002.[7] Hệ thống đường quốc lộ tăng từ 15.100 km trong đó 36,6% ở tình trạng tốt trong năm 1997 lên 17.300 km trong đó 44,8% ở tình trạng tốt trong 2002.[8]
- Tiếp cận nước tốt hơn tăng từ 26% dân số năm 1993 lên thành 57% năm 2004, với 48% hộ nông thôn và 82% hộ thành thị được tiếp cận nước sạch vào năm 2004. Tiếp cận nhà vệ sinh đạt tiêu chuẩn tăng từ 10% dân số năm 1993 lên thành 31% năm 2004, với 16% hộ nông thôn và 76% hộ thành thị được tiếp cận vệ sinh vào năm 2004.[9]
- Mật độ viễn thông (số đường điện thoại cố định và di động trên 100 dân) tăng từ 1,08 năm 1995 lên khoảng 20 vào năm 2005.[10]

Tất cả các khu vực thành thị của Việt Nam đều đã được điện khí hoá. Còn ở khu vực nông thôn thì tỷ lệ điện khí hoá tăng từ 51% lên thành 88% số hộ gia đình trong khoảng thời gian từ năm1996 tới năm 2004.[11]

---

7. Nguồn: WDI (tháng 4, 2005) cho các số liệu của năm 1990; Nghiên cứu ngành giao thông Việt Nam tháng 8/2003 cho các số liệu năm 2002.

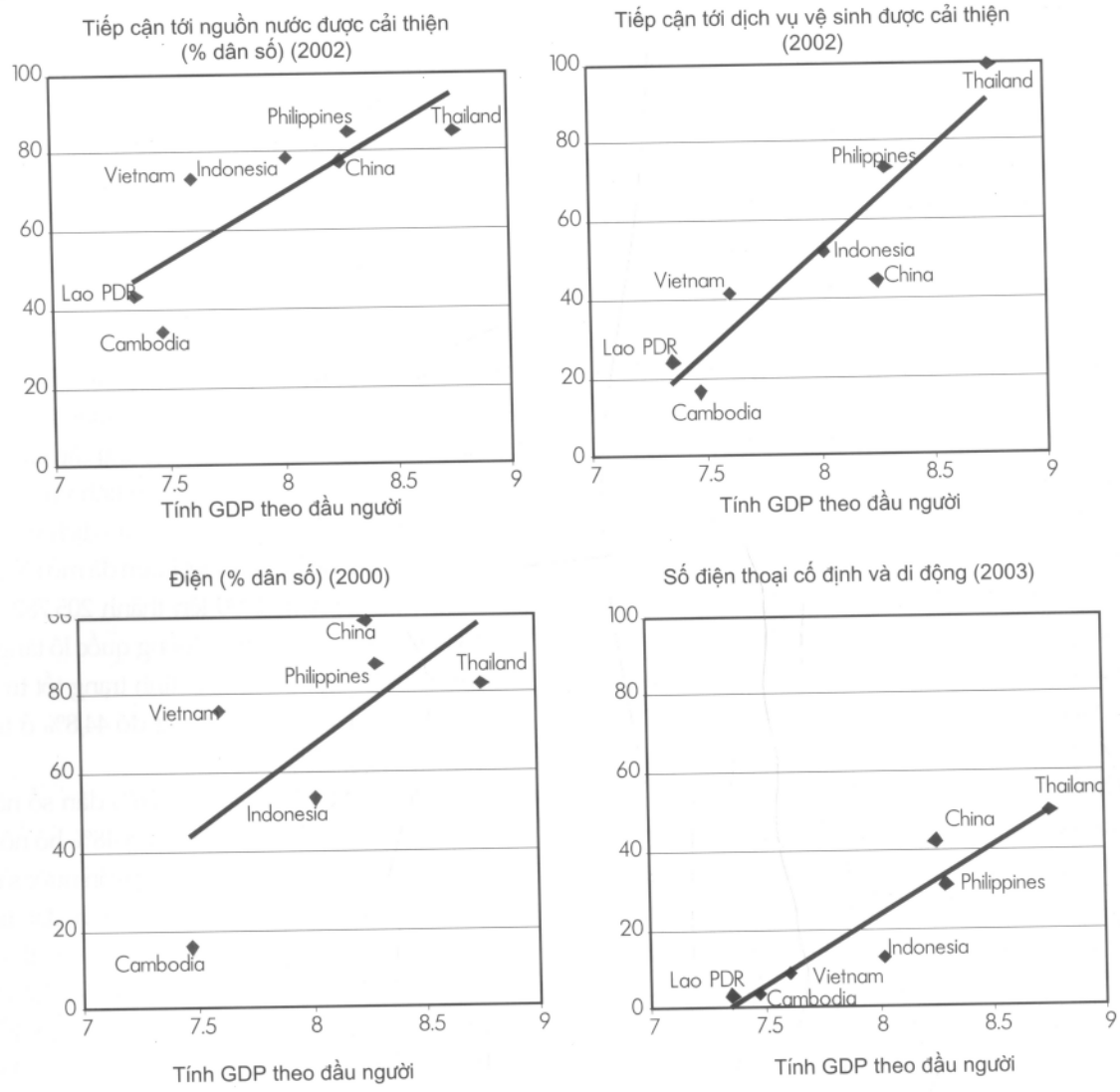
8. Nguồn: VITRANSS.

9. Nguồn: Báo cáo Phát triển Việt Nam 2004, Ngân hàng Thế giới, sử dụng số liệu của Tổng Cục Thống kê. Lưu ý rằng các con số về tiếp cận ở Việt Nam có sự khác biệt đáng kể, như được nêu trong chương nói về nước và vệ sinh.

10. Nguồn: ITU

11. Nguồn: EVN

Hình 1.4: Tiếp cận các dịch vụ cơ sở hạ tầng

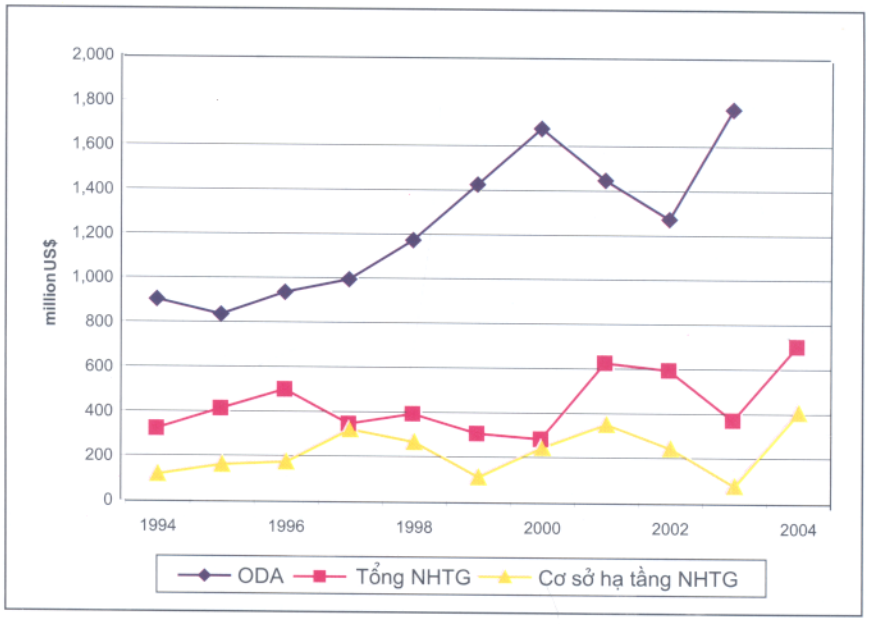


Nguồn: WDI (2005). GDP trên đầu người được thể hiện bằng lô-ga-rít của so sánh ngang giá sức mua, tính theo đô-la năm 2000).

Điện nông thôn

Việc đầu tư nhiều cho cơ sở hạ tầng giúp cải thiện tiếp cận tốt hơn được chứng tỏ hơn nữa khi so sánh khu vực. Mức độ tiếp cận điện nước của Việt Nam tiệm cận sát hơn với mức tiếp cận của các nước giàu hơn trong khu vực. Về vệ sinh và điện thoại thì mức tiếp cận còn tụt hậu so với những nước có mức tiếp cận tốt nhất trong khu vực, nhưng khi điều chỉnh theo mức thu nhập thì Việt Nam khả quan hơn so với mức trung bình về vệ sinh và mức trung bình về điện thoại (xem Hình 1.4).

Hình 1.5: Viện trợ nước ngoài tính theo triệu USD



Ghi chú: ODA là tổng hỗ trợ phát triển chính thức và viện trợ chính thức, Nguồn: WDI (2005). Tổng WB là tổng số cam kết của Ngân hàng Thế giới. Cơ sở hạ tầng WB là cam kết của Ngân hàng Thế giới dành cho các dự án cơ sở hạ tầng. Số liệu của Ngân hàng Thế giới là số liệu tính theo năm tài chính, kết thúc vào ngày 30/6.

1.3. Hoàn cảnh thay đổi

Dù Việt Nam đã thành công trong thập niên vừa qua về việc cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng, cần thay đổi cách thức cung cấp và quản lý cơ sở hạ tầng để ứng phó với những biến đổi quan trọng trong nền kinh tế. Quá trình đô thị hoá tăng nhanh sẽ tạo ra thách thức cho quá trình lập kế hoạch. Trong mười năm tới Việt Nam có lẽ sẽ mất đi nguồn vốn ưu đãi, nên Việt Nam cần tìm nguồn vốn thay thế. Mặc dù ban đầu thì thách thức chủ yếu là về tiếp cận — chỉ đảm bảo rằng người dân được cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng — nhưng càng về sau trọng tâm càng chuyển sang việc đảm bảo dịch vụ được cung cấp có chất lượng phù hợp và mức giá phải chăng. Càng ngày càng cần đảm bảo bảo dưỡng thích đáng và hiệu quả trong vận hành để giảm thiểu chi phí, cũng như cần có quản lý điều tiết hiệu quả để phân bổ chi phí hợp lý giữa người đóng thuế và người tiêu dùng hiện tại và thế hệ tương lai. Cuối cùng, có bằng chứng cho thấy bất bình đẳng giữa các tỉnh đang gia tăng, điều này đòi hỏi phải có các cách tiếp cận mới để đảm bảo sự phát triển cho mọi nhóm dân.

1.3.1 Sắp hết nguồn vốn vay ưu đãi

Trong thập niên sắp tới Việt Nam chắc sẽ không còn được tiếp cận nguồn vốn vay có chi phí rẻ nhất từ các nhà tài trợ, khiến chi phí vốn tăng nhiều. Việc gia tăng chi phí của các khoản vay nhà tài trợ có tác động quan trọng đối với chi phí đầu tư cơ sở hạ tầng nói chung.

Hình 1.5 thể hiện mức hỗ trợ phát triển nước ngoài dành cho Việt Nam từ năm 1994. Trung bình ODA chiếm 4,4% GDP của Việt Nam. Thời kỳ này, cam kết của Ngân hàng Thế giới dành cho Việt Nam đạt trung bình 1,5% GDP, trong đó 0,77% GDP dành cho các dự án cơ sở hạ tầng. Ngoại trừ khoản viện trợ không hoàn lại trị giá $11 triệu của quỹ GEF cho giai đoạn 2002 - 2003 và $75 triệu tiền bảo lãnh dự án với lãi suất

Bảng 1.2:
Giá trị hiện tại của việc thanh toán khoản vay trị giá $1 của nhóm Ngân hàng Thế giới

	Tỷ lệ chiết khấu của Chính phủ		
	5%	10%	15%
IDA	$0,45	$0,20	$0,11
IBRD	$0,74	$0,48	$0,34

Ghi chú: Những ước tính này chỉ mang tính thể hiện, dựa trên điều kiện cho vay tiêu chuẩn. Các điều khoản vay với từng nước cụ thể có thể khác so với những điều kiện được nêu ở đây. Các ước tính về IBRD giả định mức lãi suất cố định 2,3% và thanh toán gốc không đổi.

0,75% trong năm 2003, tất cả mọi khoản vay của Ngân hàng Thế giới là vay của IDA, là tổ chức cho vay với lãi suất ưu đãi.

Ngưỡng thu nhập quốc dân trên đầu người để được vay từ IDA là $895. Những nước vượt qua ngưỡng này bắt đầu một thời kỳ quá độ vài năm trong đó họ dần mất đi quyền vay vốn với lãi suất ưu đãi của IDA, và tốt nghiệp sang vay của IBRD. Trong năm 2003, GDP trên đầu người của Việt Nam là $480. Trong giai đoạn 1995 - 2003, mức tăng GDP trên đầu người đạt trung bình 10,5%, còn mức tăng trung bình trong thời gian 5 năm tính tới năm 2003 là 6,6%. Giả sử GDP trên đầu người tiếp tục tăng trong khoảng hai mức trên và ngưỡng thu nhập để được vay vẫn không thay đổi, Việt Nam sẽ bắt đầu quá trình tốt nghiệp trong khoảng thời gian giữa năm 2010 và năm 2013.

Việc "tốt nghiệp" làm tăng giá trị hiện tại của việc thanh toán các khoản vay mới, dù nó không ảnh hưởng gì tới việc thanh toán các khoản vay hiện tại. Khoản tín dụng IDA thường có kỳ hạn 40 năm, với 10 năm ân hạn, không phải trả lãi, phí dịch vụ là 0,75% một năm. Khoản vay của IBRD có kỳ hạn 25 năm, với 3 năm ân hạn, lãi suất hiện tại là 2,3%, và phí dịch vụ trong bốn năm đầu là 0,85%. Bảng 1.2 liệt kê giá trị hiện tại của dòng thanh toán tương lai đối với khoản vay giả định trị giá $1 của IDA hoặc IBRD. Bảng này cho thấy Chính phủ Việt Nam có mức chiết khấu 10%, khi vay $100 triệu của IDA, tất cả mọi khoản thanh toán mà Chính phủ phải trả trong suốt 40 năm chỉ có giá trị hiện tại là $20 triệu. Nhưng khi vay $100 triệu của IBRD, thì chi phí đối với Chính phủ quy về giá trị hiện tại tăng gấp đôi lên tới $48 triệu.[12]

Đủ điều kiện để vay IDA không chỉ có ý nghĩa về khía cạnh chi phí khi vay tiền của Ngân hàng Thế giới. Phân loại của Ngân hàng Thế giới là xuất phát điểm để các tổ chức đa phương và song phương khác cân nhắc cho vay ưu đãi và tái cơ cấu nợ. Cho nên trong vòng mười năm tới chi phí của việc vay vốn từ các nhà tài trợ khác cũng sẽ có nhiều khả năng tăng theo.

Cần lưu ý rằng ngay cả với khoản vay IBRD thì giá trị hiện tại của việc thanh toán vẫn thấp hơn so với giá trị hiện tại của vốn vay được nhận. Nếu tiền này được đầu tư vào các dự án tốt, thì rất nên vay càng nhiều tiền theo những điều khoản này càng tốt. Sau khi "tốt nghiệp" Việt Nam chắc vẫn sẽ thấy việc vay càng nhiều càng tốt của Nhóm Ngân hàng Thế giới là hấp dẫn về mặt tài chính,

12. Có thể hiểu công thức tính toán ở đây nếu giả định cơ chế vay đơn giản, trong đó khoản gốc (P) cộng lãi suất (r) được thanh toán trong cùng một lần sau n năm. Sử dụng tỷ lệ chiết khấu của Chính phủ (), thì sẽ tính được giá trị của việc thanh toán khoản vay quy về giá trị hiện tại (PV) ở thời điểm vay bằng:

$$PV = \frac{P\,x\,(1+r)^n}{(1+\delta)^n}$$

Nếu tỷ lệ chiết khấu của Chính phủ cao hơn tỷ lệ lãi suất, thì giá trị hiện tại của tiền thanh toán nợ ít hơn so với khoản gốc. Tỷ lệ chiết khấu càng lớn, thì giá trị hiện tại của việc thanh toán khoản vay càng nhỏ. Lô-gíc này vẫn không thay đổi trong trường hợp thanh toàn làm nhiều đợt.

nhưng lúc đó chi phí xã hội của việc thanh toán nợ sẽ chiếm tỷ lệ cao hơn trong GDP. Vì lẽ đó, Chính phủ sẽ cần phải tạo thêm nguồn lực tài chính để duy trì mức cơ sở hạ tầng thực tế.

Để có ý tưởng sơ bộ về tầm quan trọng của mức tăng chi phí vốn, chúng ta có thể xem xét Chương trình Đầu tư Công (PIP) giai đoạn 1996 - 2000. Các nhà tài trợ đã cung cấp 76.090 tỷ đồng (khoảng 4,8 tỷ USD) cho các dự án giao thông, năng lượng, nước và vệ sinh trong PIP[13]. Tổng số đó chiếm 72% số vốn dành cho các dự án PIP. Nếu toàn bộ số vốn này là vay theo điều khoản IDA và nếu tỷ lệ chiết khấu của Chính phủ là 10% thì chi phí đi vay tính theo giá trị hiện tại sẽ là 15.218 tỷ đồng; nếu tất cả vốn vay của các nhà tài trợ đều là vay theo điều khoản IBRD thì chi phí sẽ là 36.523 tỷ đồng. Chênh lệch ở đây là 21.305 tỷ đồng, hay khoảng 1,2% tổng GDP trong thời kỳ này.

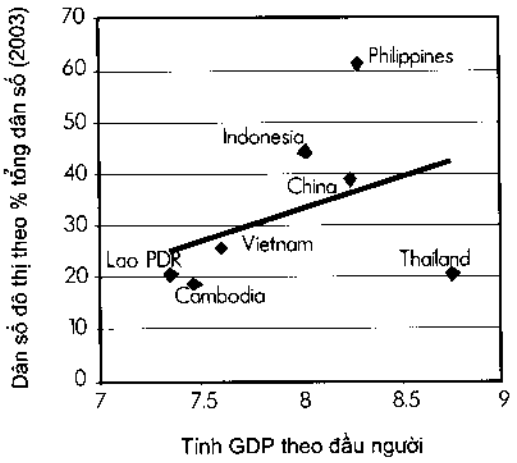
1.3.2 Đô thị hoá

Tốc độ tăng dân số đô thị cao được dự đoán là yếu tố chính thúc đẩy đầu tư cơ sở hạ tầng trong tương lai. Hiện nay dân số của Việt Nam chủ yếu sống ở nông thôn, phản ánh trình độ phát triển hiện tại của đất nước. Năm 2003 tỷ lệ dân số đô thị là 25%. Nhưng cùng với sự phát triển kinh tế, chắc Việt Nam sẽ đi theo mô hình của nhiều nước láng giềng hướng tới tỷ lệ đô thị hoá cao hơn (xem Hình 1.6). Ngay bây giờ các thành phố và thị trấn của Việt Nam đã chiếm khoảng 70% tổng sản lượng kinh tế, và phần lớn đầu tư trực tiếp nước ngoài hướng tới các thành phố. Các cơ hội kinh tế ở vùng thành thị hiện đang thu hút khoảng một triệu người di cư từ vùng nông thôn mỗi năm. Vì vậy dân số đô thị đang tăng ở tốc độ 2,9% một năm, so với tốc độ tăng dân số nói chung là 1,1%.[14] Có khả năng tốc độ tăng trưởng dân số nông thôn của Việt Nam sẽ gần như bằng không trong năm tới mười năm tới, tất cả mọi sự tăng dân đều là tăng dân ở thành thị. Căn cứ vào kinh nghiệm đi trước của Trung quốc về tốc độ đô thị hoá và tăng thu nhập, và ngoại suy từ mức tăng thu nhập dự kiến của Việt Nam, dân số đô thị của Việt Nam có thể chiếm tới 45% tổng dân số vào năm 2020.

Bộ Xây dựng phân loại các trung tâm đô thị ra thành sáu nhóm dựa trên các tiêu chí về điều kiện vật chất, dân số, mật độ dân số, mức độ và bản chất hoạt động kinh tế, GDP, và cơ sở hạ tầng (xem Bảng 1.3). Các thị tứ nhỏ nhất với tư cách là trung tâm đô thị (Loại V) có dân số trên 5.000, trong đó 65% làm việc phi nông nghiệp. Ước tính dân số trung bình của mỗi phân loại sẽ tăng gấp ba trong thời gian từ năm 2000 tới năm 2020. Chiến lược của Chính phủ là thúc đẩy đô thị hoá các huyện thị và một vài vùng nông thôn như là một cách để giảm bớt sự di cư ra các thành phố lớn. Nhưng các dự báo về đô thị hoá cho thấy tỷ lệ dân cư đô thị sống ở các trung tâm huyện và huyện thị Loại IV và Loại V sẽ giảm.

Có thể xác định các tam giác tăng trưởng lớn ở Đồng bằng sông Hồng với ba góc Hà Nội, Hải Phòng và Hạ Long ở miền Bắc; ở Đồng bằng sông

Hình 1.6: Đô thị hoá ở Đông Á



Nguồn: WDI (2005). Số liệu GDP trên đầu người là của năm 2003.

13. Larsen, Phạm và Rama (2004)

14. Nguồn: WDI (2005). Số liệu năm 2003.

Bảng 1.3:
Dự báo đô thị hóa

Phân loại đô thị	1998		2010		2020	
	Số thành phố	% dân số đô thị	Số thành phố	% dân số đô thị	Số thành phố	% dân số đô thị
Hà Nội & tp HCM th.phố đặc biệt	2	37%	2	39%	2	40%
Th.phố cấp q.gia Loại I	3	9%	3	10%	3	11%
Th.phố cấp vùng 12 Loại II	15%	12	16%	12	17%	
Th.phố cấp tỉnh Loại III	16	7%	18	8%	20	9%
Huyện thị Loại IV	58	14%	62	13%	66	12%
Thị tứ Loại V	612	18%	1172	14%	1831	11%

Cửu long quanh Thành phố Hồ Chí Minh ở miền Nam; và tam giác ở miền Trung dựa vào Đà nẵng. Tốc độ tăng dân nhanh ở vùng đô thị sẽ gây áp lực căng thẳng đối với năng lực cơ sở hạ tầng đô thị hiện tại, bộc lộ những sự tắc nghẽn chủ chốt trong việc cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng. Những tắc nghẽn này có nhiều khả năng trở nên đặc biệt nghiêm trọng trong và xung quanh các trung tâm đô thị lớn như Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Hải Phòng, và Đà nẵng.

Đô thị hoá đem lại cơ hội để giảm chi phí của việc cung cấp cơ sở hạ tầng, nhờ tính kinh tế theo quy mô. Tuy nhiên, để tận dụng được cơ hội này đòi hỏi phải quy hoạch tốt các đầu tư mới. Nếu có thể đặt cơ sở hạ tầng mới ở những vùng ven đô trước khi diễn ra phát triển đô thị, thì chi phí sẽ thấp hơn nhiều so với việc tìm cách chắp vá cơ sở hạ tầng vào những vùng mà dân cư đã vào ở. Đô thị hoá đặt ra một loạt các thách thức cho hệ thống quy hoạch.

Mặc dù có cơ hội giảm chi phí nhờ các mạng lưới dày đặc hơn, nhu cầu chung của dân số đô thị tăng cao chắc sẽ đòi hỏi phải có tăng mạnh về số tiền đầu tư ở đô thị. Hiện tại chỉ một nửa cư dân đô thị được tiếp cận nước máy, chưa có thành phố nào xử lý nước thải, và giao thông đô thị đang bị đe doạ tắc nghẽn hơn nữa. Để giải quyết các vấn đề cơ sở hạ tầng đồng thời chăm lo cho các cư dân đô thị mới cần huy động nguồn tài chính lớn, đòi hỏi Chính phủ tìm những nguồn khác nữa ngoài các nguồn tài chính hiện tại, và phải có các cơ chế tài khoá mới giữa các cấp chính quyền.

Đô thị hoá cũng đặt ra các thách thức về việc làm thế nào để Việt Nam giải quyết vấn đề nghèo và bất bình đẳng. Tỷ lệ người nghèo ở vùng đô thị thấp hơn so với tỷ lệ nghèo ở nông thôn. Nhưng mật độ người nghèo trên một ki-lô-mét ở đô thị lại cao hơn so với ở nông thôn. Nghèo ở vùng đô thị, cả theo tỷ lệ phần trăm cũng như về mật độ có nhiều khả năng sẽ tăng, ít ra là về trung hạn, khi có thêm người nghèo ở nông thôn di cư ra đô thị. Nhờ tính kinh tế theo quy mô mà việc giải quyết nhu cầu cơ sở hạ tầng cho người nghèo ở đô thị sẽ ít tốn kém hơn so với việc giải quyết nhu cầu của người nghèo nông thôn. Đồng thời, có vẻ các túi nghèo nông thôn vẫn sẽ tập trung ở những vùng nghèo nhất trong cả nước. Giải quyết nhu cầu cơ sở hạ tầng của những vùng nghèo trọng điểm này sẽ đặt ra những vấn đề chính sách khó khăn về việc có

đáng dành những khoản trợ cấp tốn kém để cung cấp cơ sở hạ tầng cho những nhóm cộng đồng nhỏ hay không.

1.3.3 Số lượng cơ sở hạ tầng nhiều hơn

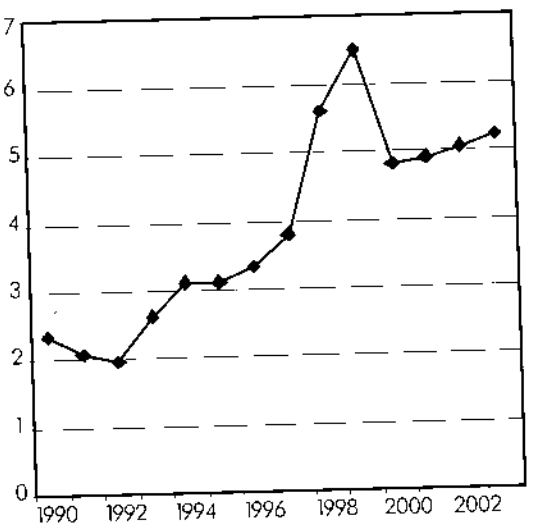
Trọng tâm của chính sách cơ sở hạ tầng trong thập niên qua tập trung vào việc triển khai cơ sở hạ tầng mới, tạo tiếp cận cho những người sử dụng mới. Như phần trên cho thấy, nhiệm vụ tạo tiếp cận vẫn còn lâu mới hoàn thành xong. Tuy nhiên, khi số lượng cơ sở hạ tầng tăng lên, có thể sẽ diễn ra quy luật lợi ích giảm dần đối với các đầu tư cơ sở hạ tầng, chắc chắn nhu cầu bảo dưỡng sẽ tăng lên, và khi nhiệm vụ đảm bảo tiếp cận phổ cập đi đến hoàn thành thì cần hướng sự chú ý tới việc đảm bảo các cơ sở hạ tầng đã lắp đặt được vận hành và bảo dưỡng hiệu quả.

Lợi suất xã hội cao khi cung cấp mạng lưới cơ sở hạ tầng lần đầu. Tỷ suất hồi vốn kinh tế của bốn dự án cơ sở hạ tầng đã hoàn thành của Ngân hàng Thế giới ở Việt Nam trong giai đoạn 2000 - 2003 là 30,2%[15] Nhưng tới một thời điểm nhất định chắc sẽ xảy ra lợi suất cận biên giảm dần. Ví dụ, làm đường đá dăm cho một thôn làng lần đầu tiên sẽ đem lại lợi ích cận biên cao nhờ cải thiện tiếp cận thị trường. Sau đó việc rải nhựa con đường có thể tạo thêm những lợi ích bổ sung, nhưng có lẽ không được nhiều bằng lợi ích cận biên ban đầu. Tỷ suất hoàn vốn kinh tế trung bình của các dự án cơ sở hạ tầng của Ngân hàng Thế giới trong cả khu vực Đông Á và Thái Bình Dương giai đoạn 1990 - 2004 là 21%, có thể là bằng chứng về mức lợi suất thấp hơn ở những nơi mà hệ thống cơ sở hạ tầng phát triển hơn.

Có thể diễn giải hệ số ICOR tăng cao của Việt Nam (xem Hình 1.7) là bằng chứng về lợi suất giảm dần của đầu tư cơ sở hạ tầng. ICOR được tính bằng mức đầu tư hàng năm chia cho mức tăng tổng sản phẩm (GDP) hàng năm (GDP). Với các yếu tố khác không đổi, đầu tư càng có hiệu quả, thì mức tăng tổng sản phẩm nhờ một đơn vị đầu tư càng lớn, và hệ số ICOR càng nhỏ. Việc tăng hệ số ICOR trong những năm gần đây có thể xem như là dấu hiệu lợi suất đầu tư giảm dần, trong đó đầu tư cơ sở hạ tầng là một phần lớn. Đầu tư cơ sở hạ tầng dành trực tiếp cho việc cung cấp tiếp cận cơ sở hạ tầng sẽ có xu hướng cho lợi suất cao, nhưng hệ số ICOR tăng cho thấy rằng cần xem xét kỹ lưỡng hơn với những đầu tư nào không gắn liền với tạo tiếp cận.

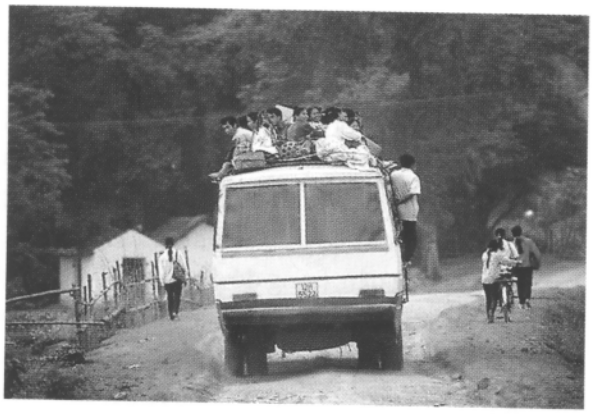
Việt Nam cần tăng hiệu quả trong khâu lựa chọn đầu tư, và một khi đã có đầu tư, cần tăng hiệu quả của việc quản lý dịch vụ cơ sở hạ tầng. Có thể xác định khá dễ dàng các đầu tư tăng tiếp cận dịch vụ cơ sở hạ tầng (chỉ cần tìm những nhóm dân chưa được tiếp cận) và những đầu tư này có lợi suất xã hội cao. Một khi đã đạt được tiếp

Hình 1.7: Hệ số ICOR (Tỷ lệ tăng vốn trên sản lượng) của Việt Nam



Nguồn: WDI (2005). ICOR được tính bằng cách lấy tổng tư bản (LCU không đổi) chia cho thay đổi GDP hàng năm (LCU không đổi).

15. Tỷ suất hoàn vốn tính tại thời điểm đánh giá, về phát triển ngành điện năm tài chính 2000 (19%), khôi phục ngành điện năm tài chính 2000 (38,8%), khôi phục đường quốc lộ năm tài chính 2002 (38%), và khôi phục đường quốc lộ giai đoạn hai năm tài chính 2003 (25%).



Đường rải đá cải thiện tiếp cận ở nông thôn

cận phổ cập, sẽ càng ngày càng khó xác định nên đầu tư vốn vào dự án nào. Sẽ cần phải có các quy trình quy hoạch tốt hơn để đảm bảo nguồn vốn hạn chế được dùng cho những dự án có lợi suất cao nhất.

Quản lý dự án sao cho hiệu quả là vấn đề loại bỏ lãng phí, giảm chi phí cung ứng dịch vụ, và cải thiện chất lượng. Có vẻ còn có nhiều chỗ để cải thiện hiệu quả trong cung cấp dịch vụ. Ví dụ, việc so chuẩn được tiến hành trong ngành nước cho thấy có thể tăng hiệu quả chi đầu tư khoảng 43% so với tổng chi phí vốn khi theo đuổi mục tiêu 100% tiếp cận nước ở đô thị nếu các cơ sở cấp nước theo kịp với nhóm một phần tư hiệu quả nhất ngành nước. Để cải thiện các khía cạnh cung cấp dịch vụ như vậy cần phải có các động cơ khuyến khích tốt hơn đối với các nhà quản lý cơ sở hạ tầng.

Một ý nghĩa tác động nữa của việc chuyển trọng tâm từ cung cấp tiếp cận sang cung cấp dịch vụ hiệu quả là nhu cầu bảo dưỡng tăng lên. Điều này đặc biệt đúng đối với đường bộ. Khi mạng lưới đường bộ còn tương đối mới, thì nhu cầu bảo dưỡng còn tương đối ít. Nhưng khi các con đường mới được xây gần đây có tuổi hơn, nhu cầu chi bảo dưỡng sẽ tăng theo. Trong thời kỳ 1998 – 2002 Cục Quản lý Đường bộ chi trung bình 23 triệu USD để bảo dưỡng định kỳ đường quốc lộ và 12 triệu USD bảo dưỡng thường xuyên. Những con số này chiếm chưa đầy một nửa nhu cầu bảo dưỡng mà Cục Quản lý Đường bộ ước tính cho Kế hoạch Bảo dưỡng Chiến lược Mười Năm.

1.3.4 Bất bình đẳng gia tăng

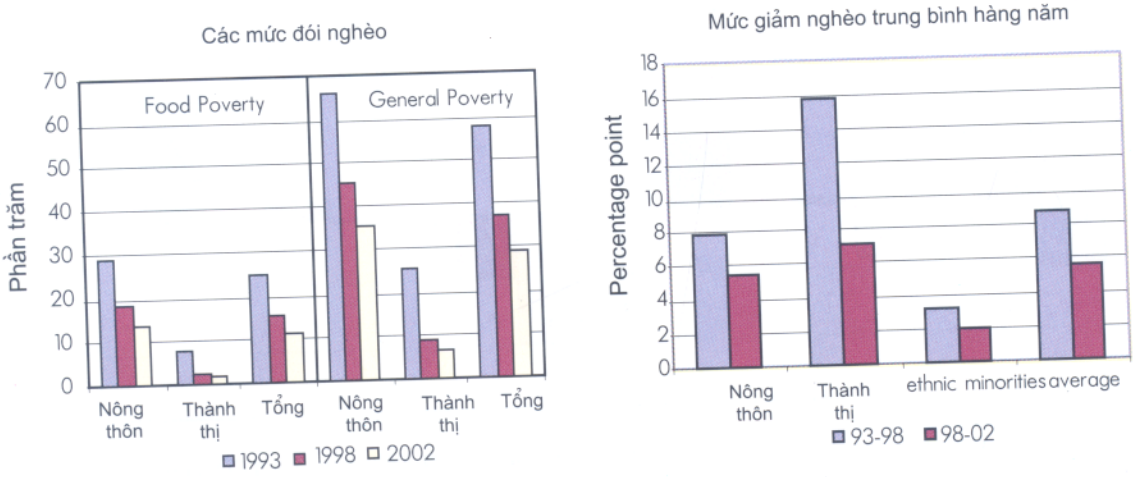
Mặc dù Việt Nam đã có nhiều nỗ lực để đảm bảo rằng lợi ích tăng trưởng được chia sẻ đồng đều trên khắp cả nước, các thước đo bất bình đẳng trong nước đã tăng lên trong những năm gần đây. Hệ số Gini quốc gia tăng từ 0,34 thời kỳ 1992/93 lên thành 0,35 thời kỳ 1997/98 và 0,37 trong năm 2002.[16] Tỷ số giữa chi tiêu theo đầu người của nhóm ngũ phân (20%) cao nhất và chi tiêu theo đầu người của nhóm ngũ phân (20 %) thấp nhất đã tăng từ 4,6 lên thành 4,7 rồi 5,3 trong những năm tương ứng. Nếu chỉ tính riêng nhóm dân nông thôn hoặc nhóm dân thành thị, thì hệ số Gini nói chung là ổn định, điều này cho thấy rằng bất bình đẳng gia tăng chủ yếu là do bất bình đẳng tăng lên giữa nhóm dân thành thị và nhóm dân nông thôn. Tiếp cận ở nông thôn kém hơn và mức giảm nghèo ít hơn ở vùng nông thôn so với mức giảm nghèo ở vùng đô thị (xem Hình 1.8). Hình này cũng cho thấy rằng các dân tộc thiểu số bị hạn chế trong việc tham gia các cơ hội kinh tế, điều này báo hiệu khả năng mất đi sự gắn kết giữa tăng trưởng và giảm nghèo ở các vùng sâu vùng xa thiệt thòi.

Nghèo trải không đều giữa các vùng. 53% người nghèo sống ở ba vùng mà dân số chỉ chiếm 34% tổng dân số: miền núi phía Bắc, Bắc Trung bộ và Tây Nguyên (xem Hình 1.9). Từ năm 1993 lợi ích của tăng trưởng chia sẻ không đồng đều giữa các vùng, và tình trạng di cư cũng đã tái phân bổ tỷ lệ nghèo giữa các vùng. Hình 1.10 minh hoạ rằng nghèo tập trung hơn nữa ở ba vùng nghèo nhất, trong khi người nghèo chiếm một tỷ lệ nhỏ hơn trong số cư dân ở vùng Đông Nam bộ.

Cũng có bằng chứng cho thấy bất bình đẳng đang gia tăng trong tiếp cận dịch vụ cơ sở hạ tầng. Hình 12 và Hình 3 minh hoạ rằng không chỉ người giàu được tiếp cận nước sạch và nhà

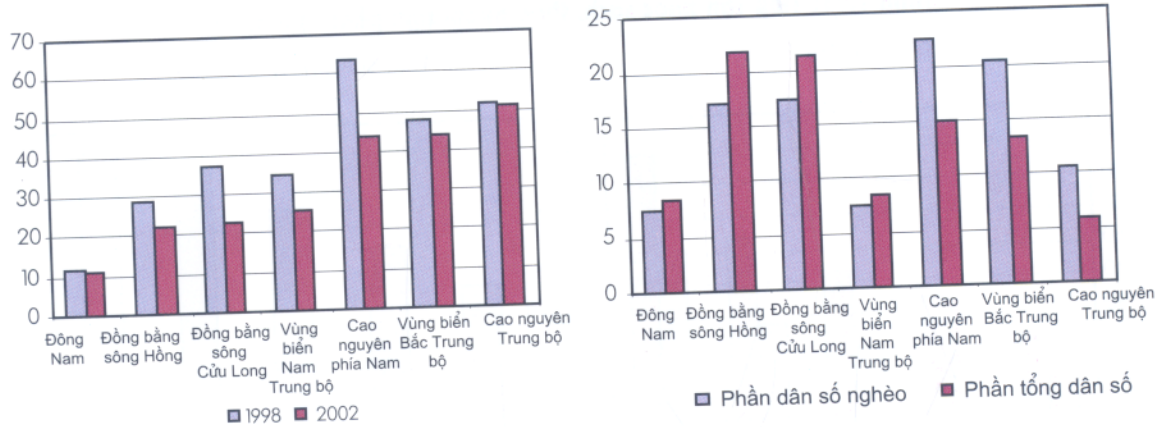
16. Nguồn: Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS).

Hình 1.8: Mức nghèo và thay đổi mức nghèo ở nông thôn /thành thị (1993-2002)



Nguồn: GSO. Ghi chú: dân tộc thiểu số không tính người Kinh và người Hoa.

Hình 1.9: Tỷ lệ nghèo theo khu vực

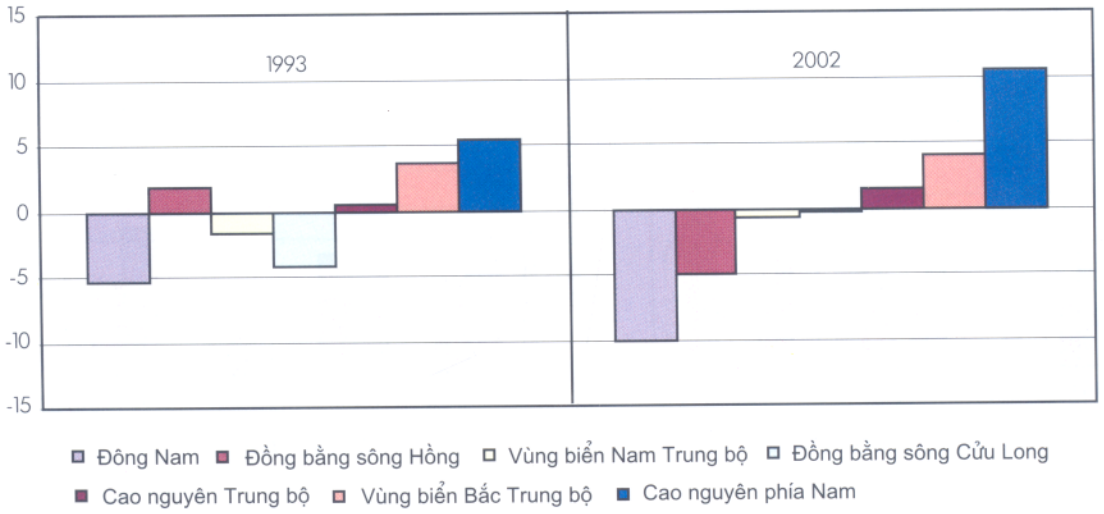


Nguồn: GSO.

vệ sinh nhiều hơn mà người giàu còn được tăng tiếp cận nhiều hơn so với mức tăng tiếp cận của người nghèo trong thời gian từ năm 1993 đến năm 2002. Khi đo tiếp cận đường nông thôn bằng tỷ lệ phần trăm hộ gia đình sống trong một thôn làng có đường ô-tô đi được thì câu chuyện trở nên phức tạp thêm (xem Hình 1.13). Nhưng một điều vẫn đúng đó là những hộ nghèo nhất thường sống ở những thôn làng không có đường xá, và mức tăng tiếp cận đường của những hộ nghèo và cận nghèo cũng kém hơn so với mức tăng tiếp cận đường của các hộ trung bình hoặc cận giàu. Có nhiều khả năng là bất bình đẳng trong tiếp cận sẽ tiếp tục gia tăng về trung hạn, bởi vì các hộ nghèo nhất ít sẵn sàng và ít có khả năng đóng góp chi phí kết nối cơ sở hạ tầng.

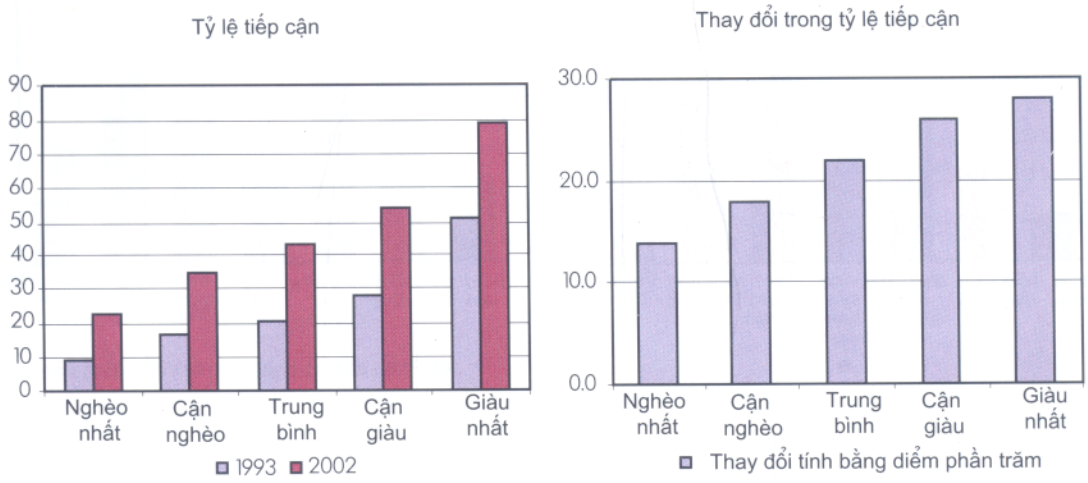
Bất bình đẳng luôn là vấn đề quan tâm chính sách đối với Chính phủ, cho nên những xu hướng này sẽ đòi hỏi phải có các đối sách được

Hình 1.10: Diễn biến về đóng góp vào tình trạng Nghèo (điểm phần trăm) 1993-2002



Ghi chú: Hình này thể hiện đóng góp của từng vùng vào tình trạng nghèo được định nghĩa là sự khác biệt giữa tỷ lệ người nghèo của vùng đó so với số dân nghèo của cả nước chia cho tỷ lệ dân số của vùng đó so với dân số cả nước.

Hình 1.11: Tiếp cận nước sạch, theo nhóm ngũ phân thu nhập



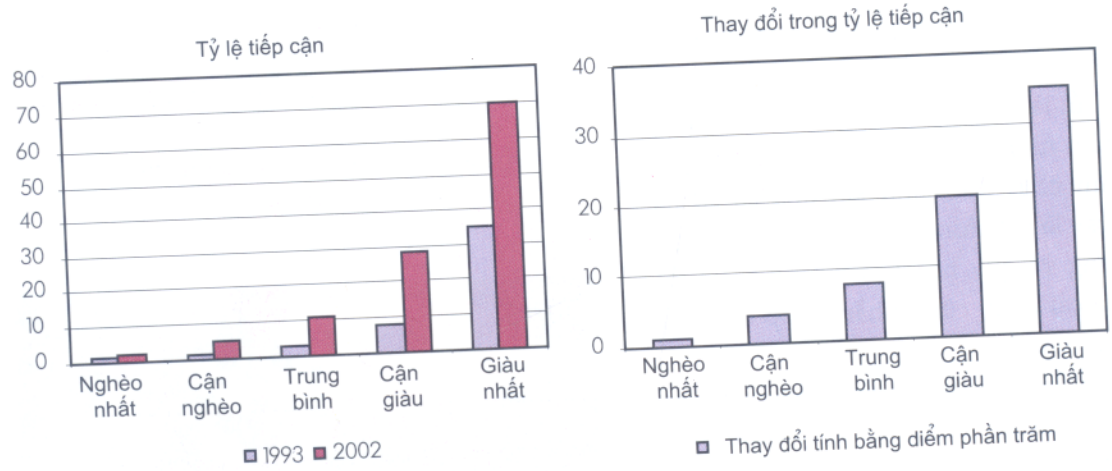
Nguồn: Báo cáo chung các nhà tài trợ (Báo cáo phát triển Việt Nam 2004).

thiết kế riêng nhằm hạn chế gia tăng bất bình đẳng trên cả nước.

1.4. Các thách thức chung

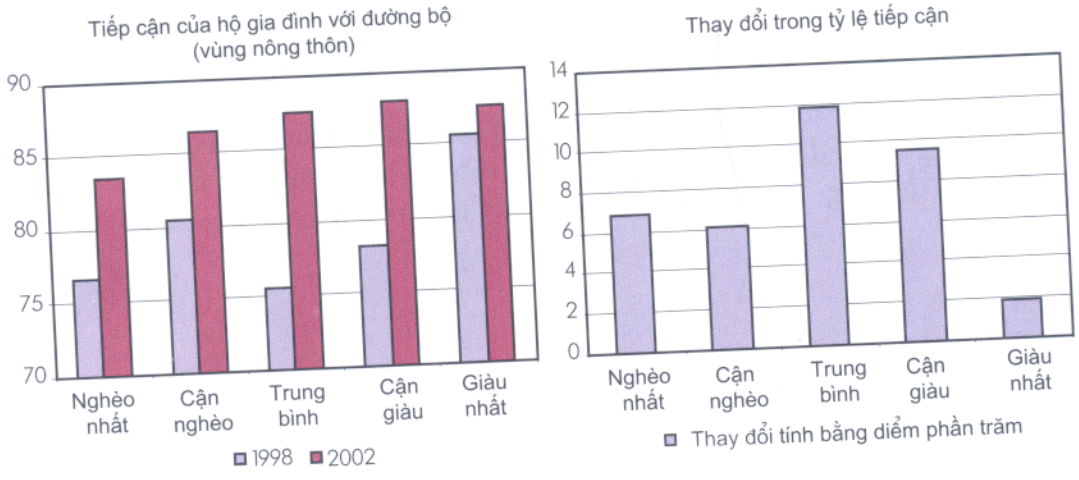
Đối phó với hoàn cảnh đang thay đổi ở Việt Nam đòi hỏi phải biến đổi chiến lược cơ sở hạ tầng của Việt Nam. Cần huy động các nguồn tài chính mới để tạo điều kiện thực hiện các dự án cần có, và chuẩn bị cho sự chuyển đổi quá độ sang nguồn vốn không ưu đãi của nhà tài trợ. Cần cải thiện các tiêu chí đầu tư để chú trọng hơn tới tỷ suất hoàn vốn kinh tế, và cần hợp lý hoá quy trình quy hoạch. Cần cải thiện quy trình đấu thầu xây dựng và cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng. Cũng cần có cách tiếp cận mới về trợ

Hình 1.12: Tiếp cận nhà vệ sinh đủ tiêu chuẩn, theo nhóm ngũ phân thu nhập



Nguồn: Báo cáo chung các nhà tài trợ (Báo cáo phát triển Việt Nam 2004).

Hình 1.13: Số hộ ở nông thôn có tiếp cận đường xá, theo nhóm ngũ phân thu nhập



Nguồn: Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS, 1998, 2002)

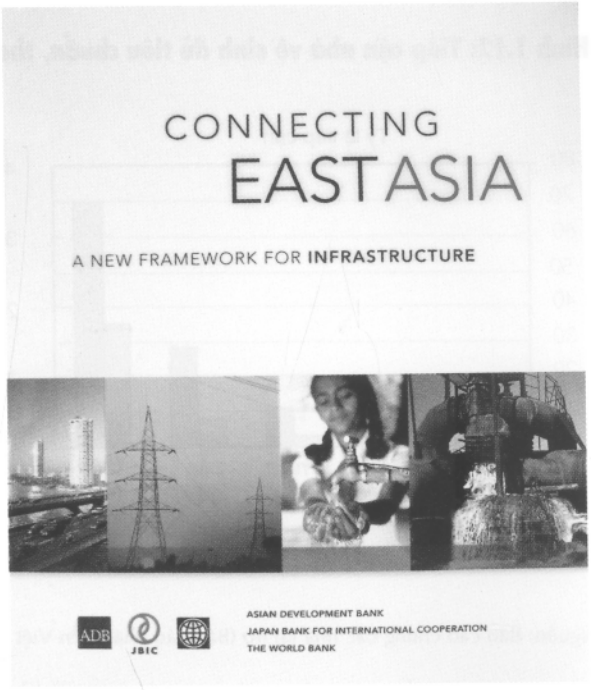
cấp để xử lý những đặc điểm nghèo đang thay đổi ở Việt Nam.

Đây cũng là những thách thức chung của nhiều nước láng giềng của Việt Nam. ADB, JBIC, và WB gần đây đã xem xét các thách thức về cơ sở hạ tầng trong khu vực trong một nghiên cứu quan trọng với tiêu đề "Kết nối Đông Á". Nghiên cứu này nhóm các thách thức cơ sở hạ tầng thành ba chủ đề chính: phát triển đồng đều cho mọi người; điều phối; và trách nhiệm giải trình và quản lý rủi ro.

- Phát triển đồng đều cho tất cả mọi người liên quan tới mục đích tạo tăng trưởng và đảm bảo lợi ích của nó được chia sẻ trong khắp cả cộng đồng. Vai trò của cơ sở hạ tầng ở Việt Nam trong việc tạo tăng trưởng

và giảm nghèo đã được thảo luận trong chương này, và có thể thực hiện các biện pháp bổ sung để có được sự phân bổ lợi ích công bằng hơn như được nêu trong Chương 5.

- Điều phối là vấn đề liên quan tới khả năng đề ra tầm nhìn chiến lược của nhà nước và biến tầm nhìn đó thành kết quả cơ sở hạ tầng. Đây là nội dung chủ đề của Chương 3 là chương về quy hoạch. Chương 6, về ưu tiên hoá cải cách, cũng nhằm giúp cho quá trình quy hoạch.
- Trách nhiệm giải trình và quản lý rủi ro liên quan tới sự tương tác giữa nhiều tác nhân khác nhau gồm nhà nước, người tiêu dùng, nhà cung ứng dịch vụ, và nhà đầu tư, và làm thế nào để định hướng sự tương tác đó để có được kết quả cơ sở hạ tầng phù hợp. Trách nhiệm giải trình có nghĩa là thưởng cho thành tích tốt và phạt đối với kết quả kém. Quản lý rủi ro có nghĩa là đảm bảo các chi phí và lợi ích tiềm năng của các hành động được phân bổ một cách công bằng và bền vững. Những vấn đề này được giải quyết trong Chương 2, về quyết định cấp vốn đầu tư, và Chương 4, về các cơ chế cải thiện hiệu quả.



Đây là những chủ đề chung có nhiều tiềm năng để học hỏi từ kinh nghiệm của các nước trong khu vực, và rộng hơn là kinh nghiệm quốc tế nói chung. Báo cáo này minh hoạ những ý tưởng cụ thể về cải cách bằng các ví dụ lấy từ kinh nghiệm quốc tế.

2. Vốn đầu tư

Các vấn đề

(i) Vốn đầu tư cơ sở hạ tầng mới hiện chiếm khoảng 9-10% GDP. Có lẽ trong năm năm tới tỷ lệ này sẽ tăng lên thành 10-11%, căn cứ vào mục tiêu tăng tiếp cận điện nước, và đáp ứng nhu cầu tăng cao về điện.

(ii) Hiện tại nhà tài trợ đáp ứng khoảng 30% gánh nặng của chương trình đầu tư, người sử dụng chi trả khoảng 50%, còn ngân sách Chính phủ chi nốt phần còn lại. Trong tương lai mức đóng góp từ các nhà tài trợ chắc sẽ giảm, và gánh nặng lớn hơn sẽ đặt lên vai người sử dụng.

(iii) Đa dạng hoá các cơ chế đầu tư sẽ cho phép có nhiều thêm các đầu tư sớm hơn. Để đạt được sự đa dạng hoá này cần có các chương trình cải cách sâu rộng về thị trường vốn, cũng như phải áp dụng cơ chế thu hồi vốn mạnh hơn ở một số lĩnh vực cơ sở hạ tầng.

Nhu cầu vốn phụ thuộc vào các mục tiêu tăng trưởng và công bằng được đề ra trong các quyết định quy hoạch cũng như phụ thuộc vào hiệu quả của chính những đầu tư đó. Vì vậy nó là kết quả của các vấn đề được thảo luận trong các chương sau. Tuy nhiên, trước khi quá trình quy hoạch đi quá xa cần xét tới các khả năng cấp vốn; hay gói ngân sách. Nên sẽ là hữu ích để chương này điểm qua nhu cầu vốn và nguồn tài chính sẵn có để đáp ứng các nhu cầu đó, trước khi nói tới các chi tiết về cải cách cơ sở hạ tầng tiềm năng trong các chương sau.

2.1. Mức đầu tư cơ sở hạ tầng

Bảng 2.1 đưa ra ước tính sơ bộ về mức đầu tư gần đây trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng khác nhau. Đầu tư lớn nhất là dành cho lĩnh vực giao thông và năng lượng, mỗi lĩnh vực chiếm khoảng 3-4% GDP; trong khi đầu tư cơ sở hạ tầng nước và vệ sinh chỉ đạt 1,4% và đầu tư viễn thông chỉ đạt 0,8 % GDP. Tổng cộng mọi lĩnh vực thì các khoản đầu tư cơ sở hạ tầng đạt khoảng 9,4% GDP, chưa tính tới đầu tư khí đốt.

Nhìn về tương lai, các quy hoạch và dự báo ngành cho thấy đầu tư cơ sở hạ tầng hàng năm cần đạt khoảng 11,4% GDP, tăng 2% GDP so với mức gần đây[17].

- Tháng 9/2005, Bộ Giao thông ước tính nhu cầu vốn trong Khuôn khổ Chi tiêu Trung hạn (MTEF), gắn các đề xuất đầu tư với nguồn tài chính tiềm năng. Các đề xuất chi đầu tư cho giai đoạn 2006 – 2008 lên tới 69.186 tỷ đồng (4,3 tỷ USD) trong suốt ba năm, tương đương với mức trung bình 4,1% GDP mỗi năm.
- Trong ngành điện, đầu tư cần có để đáp ứng Tổng Sơ đồ Phát triển Điện lực số 5 lên tới 215.078 tỷ đồng (13.743 triệu USD) trong giai đoạn 2005 - 2010, tương đương 3,9% GDP. Con số này được xem là tính còn thấp, bởi vì nhu cầu trong những năm gần đây tăng cao hơn so với dự kiến. Mô hình tài chính mà EVN sử dụng để lập kế hoạch đầu tư tương lai cho thấy rằng chi đầu tư trong giai đoạn

17. Năm 2005, 2% GDP tương ứng khoảng 15.250 tỷ đồng (966 triệu USD). Các ước tính tỷ lệ đầu tư trên GDP dựa trên giả định rằng GDP tăng với tốc độ 7% một năm.

Cầu mới ở Hạ Long thay thế phà chậm chạp

2005 – 2010 sẽ đạt khoảng 237.246 tỷ đồng (16 tỷ USD), tương đương với mức trung bình 4,7% GDP mỗi năm.

Trong lĩnh vực nước và vệ sinh, Chính phủ đề ra mục tiêu tiếp cận nước và vệ sinh để đạt được mục tiêu phát triển cho năm 2010. Chỉ tiêu cụ thể là 85% dân số đô thị và 75% dân số nông thôn được tiếp cận nước và vệ sinh, như vậy là cần 57.547 tỷ đồng (3,62 tỷ USD) trong giai đoạn 2005 - 2010, hay 1,2% GDP mỗi năm.

- Trong lĩnh vực viễn thông, tháng 10/2005

Bảng2.1:
Đầu tư cơ sở hạ tầng của Việt Nam trong thời gian gần đây

	1999	2000	2001	2002	2003
tỷ đồng					
Nước& Vệ sinh	2.132	2.306	2.532	2.778	
Viễn thông					8.422
Điện			13.517	18.172	19.548
Giao thông	11.219	11.660	17.871	21.576	
triệu USD					
Nước& Vệ sinh	153	163	172	182	
Viễn thông					543
Điện			918	1.189	1.260
Giao thông	805	823	1.214	1.412	
% GDP					
Nước& Vệ sinh	0,53	0,52	0,53	0,52	
Viễn thông					1,39
Điện			2,81	3,39	3,23
Giao thông	2,81	2,64	3,71	4,03	

Ghi chú: Các chỗ để trống là do không có số liệu. Số liệu về nước & vệ sinh được ước tính dựa trên tuyên bố trong bán chiến lược nước và vệ sinh rằng trong 10 năm qua đã chi 1.003 tỷ USD cho nước ở đô thị, và trong thời kỳ 1999 - 2002 đã chi 3.160 tỷ đồng cho nước và vệ sinh nông thôn; đồng thời dựa trên giả định đầu tư tăng hàng năm ở mức độ đều đặn là 7%. Các con số về viễn thông dựa trên ngân sách đầu tư năm 2003 trị giá 133 triệu USD của VNPT, và Hợp đồng Hợp tác Kinh doanh (BCC) với 230 triệu USD đầu tư nước ngoài. Mặc dù các BCC có giá trị khác nhau, con số này gần với mức đầu tư BCC trung bình hàng năm kể từ năm 1994. Các số liệu về điện lấy từ mô hình tài chính của EVN, sử dụng số liệu lịch sử được soạn theo tiêu chuẩn kế toán quốc tế, có bổ sung các con số đầu tư của dự án BOT Phú Mỹ II và III lấy từ cơ sở dữ liệu PPI, với giả định rằng số lượng hợp đồng được chia đều trong hai năm 2003 và 2004. Ở đây không tính tới đầu tư đường ống dẫn khí. Số liệu về giao thông lấy từ Kiểm điểm Chi tiêu Công PER, Bảng 11.7, lấy tổng chi trừ đi chi thường xuyên. Tỷ giá hối đoái chính thức của WDI được sử dụng.

Bộ Bưu chính Viễn thông đặt chỉ tiêu 32-42 tổng đường điện thoại trên 100 dân vào năm 2010. Để đạt mức 35 đường điện thoại trên 100 dân sẽ cần phải có khoảng 57.000 tỷ đồng (3,6 tỷ USD). Rải đều trong giai đoạn 2006 - 2010, chỉ tiêu này đòi hỏi phải có khoảng 1,4% GDP mỗi năm.

Không nên coi các dự báo trên là sự phê chuẩn các đề xuất đầu tư của ngành. Việc phân tích kỹ các quy hoạch từng ngành có thể giúp tìm ra được các cách đầu tư kinh tế hơn, và các quyết định ngân sách có thể khiến một số đề xuất đầu tư bị hoãn vô thời hạn. Tuy nhiên, tăng đầu tư ở mức độ nhất định là điều hợp lý. Ngay cả khi sử dụng các ước tính đã lỗi thời của Tổng Sơ đồ Phát triển Điện lực số 5 đi chăng nữa thì đầu tư điện hàng năm sẽ cần phải tăng khoảng 0,7% GDP mỗi năm. Đầu tư nước và vệ sinh hàng năm cần tăng khoảng 0,7% mỗi năm nếu muốn đạt được các mục tiêu mà Chính phủ đề ra. Trong ngành viễn thông, chắc rằng áp lực cạnh tranh sẽ khiến VNPT phải giảm mức lợi nhuận và qua đó là khả năng đầu tư. Nếu muốn đạt được mục tiêu của ngành viễn thông thì mức đầu tư sẽ cần phải ở mức tương tự, đòi hỏi phải huy động thêm những nguồn khác, nhất là tăng thêm đầu tư tư nhân.

Để nghĩ tới việc huy động nguồn vốn thì tỷ lệ 10-11% GDP tỏ ra phù hợp để đầu tư cho giao thông, điện, nước và vệ sinh, và viễn thông. Chỉ tiêu vốn này là căn cứ theo mục tiêu làm sao có thể thoả mãn nhu cầu về điện và đáp ứng các chỉ tiêu của Chính phủ về tiếp cận điện, nước, và viễn thông, cũng như cần cứ theo các ước tính trong khuôn khổ chi tiêu trung hạn ngành giao thông – MTEF là khuôn khổ gắn đề xuất đầu tư với nguồn lực có sẵn.

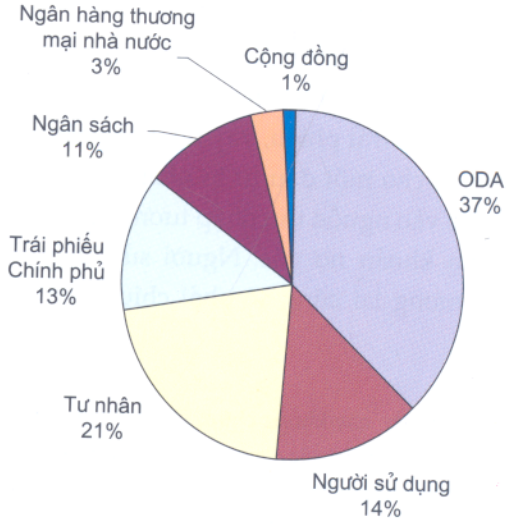
Tuy nhiên, khi xét tới sự quan ngại từ góc độ kinh tế vĩ mô về giảm năng suất cận biên của đầu tư (xem phần 1.3.3 về hệ số ICOR), cần xem xét kỹ lưỡng đối với các ước tính này. Từng quyết định đầu tư phải được cân nhắc kỹ ở mức độ kinh tế vi mô, dựa trên các nghiên cứu khả thi tốt và ước tính về tỷ suất hoàn vốn. Nếu không theo dõi dự án để đo lường tác động tài chính và kinh tế của việc đầu tư cơ sở hạ tầng, Chính phủ sẽ không thể chắc rằng đang thu được lợi ích tốt từ các đầu tư cơ sở hạ tầng. Xét độ lớn của chương trình đầu tư, cải thiện công tác theo dõi và đánh giá là công việc khá cấp bách.

2.2 Ai trả tiền đầu tư và trả khi nào?

Bảng 2.2 cung cấp thông tin về các cơ chế cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng trong những năm gần đây. Hình 2.1 thể hiện tỷ lệ phần trăm các nguồn vốn khác nhau trên tổng đầu tư cơ sở hạ tầng.

Cho dù có sử dụng công cụ vốn đầu tư nào đi chăng nữa, thì cuối cùng tất cả mọi đầu tư cơ sở hạ tầng đều do người sử dụng, người đóng thuế, hoặc nhà tài trợ chi trả. Ví dụ, khi dùng vốn tư nhân, xét cho cùng thì người sử dụng sẽ chịu gánh nặng chi phí bởi vì nhà đầu tư sẽ thu hồi vốn thông qua cước phí sử dụng. Còn khi sử

Hình 2.1: Các cơ chế cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng (% vốn đầu tư nói chung)



Bảng 2.2:
Các cơ chế cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng (% GDP)

Nguồn vốn	Giao thông	Điện	Viễn thông	Nước	Tổng
Người sử dụng		0,9	0,3	0,1	1,3
ODA	1,7	1,2	0,3	0,3	3,5
Ngân sách	0,8	0,1		0,1	1,0
Trái phiếu CP	1,2				1,2
NHTMNN	0,1		0,2		0,3
Tư nhân	0,2	1,2	0,6		2,0
Cộng đồng				0,1	0,1
Tổng	4,0	3,4	1,4	0,6	9,4

Nguồn: Tự tính trên cơ sở số liệu từ những nguồn sau: Giao thông: Bộ Giao thông và Cục Phát triển Quốc tế, "Đánh giá chiến lược về hỗ trợ của nhà tài trợ dành cho kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Chính phủ Việt Nam giai đoạn 2006 - 2010", tháng 6/2005; Điện: mô hình tài chính của EVN; Viễn thông: ước tính sơ bộ tỷ lệ đầu tư của VNPT dựa trên các tuyên bố trong tài liệu của Zita (2005) rằng ODA đóng góp khoảng 35% đầu tư trong giai đoạn 1993 - 2001, và rằng Ngân hàng Công nghiệp và Phát triển Việt Nam (Vietindebank) năm 1999 đã cho vay khoảng 63 triệu và rồi giả định số vốn này tiếp tục được duy trì trong những năm sau đó; Nước: số liệu lấy từ chương nước của Chiến lược Cơ sở Hạ tầng. Các ước tính được lấy từ năm 2002 và 2003 tuỳ theo sự sẵn có của số liệu, cùng một số giả định được dùng trong tính toán. Nguồn vốn của Quỹ Hỗ trợ Phát triển được đưa vào tuỳ theo nguồn vốn ban đầu.

dụng vốn vay của nhà tài trợ, người dân sẽ chịu trách nhiệm thanh toán khoản vay, nhưng chỉ trả một phần giá trị hiện tại của khoản vay. Dựa vào thông tin về các cơ chế vốn đầu tư, có thể phác hoạ sơ bộ gánh nặng chi trả cuối cùng về đầu tư cơ sở hạ tầng như sau[18]:

15% *Người sử dụng hiện nay* trả tiền khi các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng sử dụng lợi nhuận giữ lại để đầu tư hoặc khi các cộng đồng tự đầu tư các dự án nước và vệ sinh của chính họ.

37% *Người sử dụng tương lai* trả tiền khi các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng gây vốn bằng cách phát hành trái phiếu, vay nợ, hoặc gây vốn cổ phần cho một đầu tư tư nhân, bởi vì sẽ phải dựa vào nguồn thu nhập tương lai để thanh toán khoản nợ gốc. Người sử dụng điện của tương lai cũng sẽ phải chịu gánh nặng chi trả các khoản ODA mà Chính phủ nhận cho các dự án điện. Chính phủ yêu cầu EVN thanh toán khoản vay theo lãi suất thị trường, cho nên việc thanh toán lãi nợ cần phải được tính vào trong giá điện tương lai.

11% *Người đóng thuế hiện tại* trả tiền khi Chính phủ sử dụng nguồn thu ngân sách để tài trợ cho đầu tư.

7% *Người đóng thuế tương lai* trả tiền khi Chính phủ vay tiền, dù là vay của nhà tài trợ hay bằng cách phát hành trái phiếu, và dựa vào nguồn thu ngân sách trong tương lai để thanh toán khoản nợ, nhưng gánh nặng thanh toán nợ của họ được giảm nhẹ bớt đúng bằng mức chênh lệch lãi suất mà Chính phủ tính khi cho EVN vay lại các khoản ODA.

30% *Các nhà tài trợ chi* trả cho các phần

18. Những tính toàn này không chính xác: điều khoản cho vay của các nhà tài trợ có khác nhau, ranh giới giữa hiện tại và tương lai không chuẩn xác, trong một số trường hợp các khoản vay ODA dành cho ngành giao thông có thể được hỗ trợ thêm bởi nguồn thu dự án chứ không phải từ nguồn ngân sách chung, và số liệu nền về nguồn vốn trong mọi trường hợp đều chỉ mang tính gần đúng.

viện trợ không hoàn lại trong các khoản vay ưu đãi, và Việt Nam cũng thu được lợi ích từ sự chênh lệch giữa mức lãi suất tính với nhà tài trợ so với mức lãi suất tính với Việt Nam. Như đã nói ở phần trên, nếu Chính phủ Việt Nam có tỷ lệ chiết khấu là 10% và vay từ nguồn IDA; thì giá trị hiện tại của việc thanh toán khoản vay chỉ là 20% của khoản tiền vay, vậy nên có thể coi là nhà tài trợ đã chịu đến 80% số tiền cho vay.

Người sử dụng (hiện tại và tương lai) chịu 52% tổng gánh nặng tài chính đầu tư cơ sở hạ tầng, trong khi người đóng thuế (hiện tại và tương lai) chịu 18%. Giữa người sử dụng và người đóng thuế, nên đặt tỷ lệ gánh nặng lớn hơn lên người sử dụng (hiện tại và tương lai) thông qua phí sử dụng trực tiếp hoặc thông qua các khoản vay sẽ được thanh toán bằng cách dựa vào nguồn thu từ cơ sở hạ tầng:

- Một lý lẽ biện luận cho quan điểm này là việc tăng số tiền mà người sử dụng chi trả có tác dụng hạn chế tăng cầu, và vì thế giảm được gánh nặng tài chính. Còn nếu dùng tiền của người đóng thuế để cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng thì người sử dụng sẽ quan niệm là nó miễn phí đối với họ, khiến cầu có thể trở nên quá cao xét từ góc độ xã hội.
- Một lý lẽ khác nữa là nên huy động nguồn thu nhập từ người sử dụng ở chỗ nào huy động được để giải phóng nguồn thu ngân sách từ thuế để sử dụng cho những ngành khác có mức thu hồi chi phí thấp hơn.
- Một lý lẽ nữa là lý lẽ về sự công bằng: giữa những người bình đẳng về những mặt khác thì sẽ là công bằng hơn khi người thụ hưởng dịch vụ (người sử dụng) chi trả cho dịch vụ đó, trong khi những người không thụ hưởng (người đóng thuế không sử dụng) không phải đóng.
- Và cuối cùng, đa dạng hoá các cơ chế cấp vốn (để giải phóng vốn của Chính phủ để dùng vào việc khác) sẽ bị hạn chế nếu gánh nặng cuối cùng đặt lên vai người đóng thuế. Chi trả từ nguồn thu của Chính phủ sẽ phụ thuộc vào việc phân bổ ngân sách hàng năm, và luôn mang tính không chắc chắn. Sẽ dễ huy động nguồn vốn trung và dài hạn hơn khi gánh nặng cuối cùng là do người sử dụng chịu, và rủi ro cuối cùng là rủi ro thương mại. Với tư cách một nhóm, thì người sử dụng dễ dự đoán hơn so với quy trình chính trị.

Cũng là hợp lý để dùng nguồn thu của Chính phủ chi trả một phần gánh nặng đầu tư cơ sở hạ tầng. Ví dụ, sẽ là không thực tế khi thu phí cầu đường đối với đường nông thôn, và các lợi ích xã hội của dịch vụ vệ sinh và xử lý nước thải thường vượt xa sự sẵn sàng chi trả của tư nhân đối với những dịch vụ này. Thách thức của Chính phủ là dần dần tăng mức đóng góp của người sử dụng, đồng thời hạn chế phần đóng góp từ nguồn thu của Chính phủ, chỉ tập trung vào số ít trường hợp thực sự cần thiết.

Việc phân tích xem ai phải chịu gánh nặng cuối cùng trong đầu tư cơ sở hạ tầng cũng cho thấy nhiều điều về sự phân bổ theo thời gian. Người sử dụng của hiện tại và người đóng thuế của hiện tại chi trả khoảng 26% vốn đầu tư cơ sở hạ tầng, trong khi người sử dụng của tương lai và người đóng thuế của tương lai chi trả khoảng 44%. Việc tăng cường sử dụng các công cụ tài chính thay thế sẽ cho phép chuyển bớt gánh nặng tài chính sang tương lai. Ví dụ, tăng vốn vay hoặc tăng đầu tư vốn cổ phần của tư nhân sẽ cho phép đầu tư sớm hơn theo chiều thời gian. Khi có thêm nguồn vốn, có thể gia tăng mức đầu tư cơ sở hạ tầng, hoặc có thể rút bớt nguồn vốn của Chính phủ sang dùng vào việc khác trong khi vẫn duy trì được mức đầu tư cơ sở hạ tầng không đổi.

Nguồn vốn của nhà tài trợ chi trả cho một tỷ lệ đáng kể (30%) trong vốn đầu tư cơ sở hạ tầng, đặt ra vấn đề quan trọng là làm sao

quản lý được quá trình chuyển đổi sang thời kỳ mà Việt Nam không còn được vay ưu đãi nhiều như thế nữa. Thường các nước phản ứng với việc hết khả năng vay ưu đãi bằng cách giảm lượng vốn vay của các tổ chức phát triển chính thức. Việt Nam nên tận dụng nguồn vốn ưu đãi trong khi còn được hưởng, tận dụng thời gian này để thực hiện những cải cách cần thiết để huy động nguồn tài chính thay thế.

2.3. Các thể chế và cơ chế tài chính

Để đáp ứng các kế hoạch đầu tư hiện tại với mức độ đầu tư cao hơn cũng như để chuẩn bị cho quá trình chuyển đổi từ vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ thì đều cần huy động nguồn tài chính mới. Ngay cả khi không có những tình huống như vậy, thì những lý lẽ nêu trong phần 2.2 cho thấy nên chuyển sang những nguồn vốn đầu tư mới. Đa dạng nguồn tài chính, nhất là việc chuyển sang sử dụng vốn tư nhân nhiều hơn, sẽ giúp phân cấp các quyết định cấp vốn, giảm bớt gánh nặng đối với các cơ quan lập kế hoạch ở trung ương và có tiềm năng cải thiện hiệu quả của các quyết định đầu tư. Thảo luận dưới đây xem xét những cải cách nên có để tạo điều kiện đa dạng hoá nguồn vốn đầu tư.

Để đa dạng hoá các nguồn vốn thì điều quan trọng là cần cải cách chính các dịch vụ cơ sở hạ tầng. Đảm bảo mức cước phí đủ thu hồi vốn đối với các dịch vụ cơ sở hạ tầng, trong những lĩnh vực khả thi, tạo cho các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng khả năng tự cấp vốn bằng cách sử dụng lợi nhuận giữ lại, đồng thời mở ra khả năng mới về các nguồn tài chính thay thế dựa vào những dòng thu trong tương lai và những cải cách cải thiện hiệu quả trong xây dựng và cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng có thể giúp làm chậm lại nhu cầu đầu tư mới, giúp giảm nhu cầu tài chính nói chung.

2.3.1. Chi trả của người sử dụng

Theo các ước tính ở phần trước, lợi nhuận giữ lại của các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng chiếm khoảng 30% tổng vốn đầu tư cơ sở hạ tầng. Một điều kiện tiên quyết để tự cấp vốn là mức giá phí phải bù đắp được chi phí vận hành và vẫn còn dôi ra. Thu hồi chi phí là một bước cần thiết tiến tới đa dạng hoá nguồn tài chính, bởi vì hầu hết các thể chế tài chính đều đòi hỏi lợi suất dương đối với khoản đầu tư của mình. Khả năng đa dạng hoá nguồn tài chính có sự khác biệt giữa các ngành tuỳ thuộc vào khả năng của từng ngành trong việc đặt mức giá phí thu hồi được chi phí.

Trong ngành giao thông ít có số liệu về thu hồi chi phí để dùng cho báo cáo này. Tỷ suất vận hành của Cảng Sài gòn (chi phí vận hành/thu nhập vận hành) đã tăng dần từ 0,78 vào năm 1995 lên thành 0,91 vào năm 2002, cho thấy thu nhập vận hành của cảng này trang trải được chi phí vận hành, nhưng mức dôi ra lại bị giảm theo thời gian[19]. Trong cùng giai đoạn này lãi trên vốn (ROE) của cảng giảm từ 24,7% xuống còn 6%. Mức lãi giảm có thể phản ánh tình hình gia tăng cạnh tranh của cảng tư nhân VICT ngay cạnh đó. Tỷ suất vận hành của Cảng Cần Thơ tăng từ 0,86 vào năm 1989 lên thành 1,28 vào năm 1993, nhưng rồi lại giảm được xuống còn 0,95 vào năm 1995[20]. Kết hợp lại, những số liệu này đưa ra bằng chứng yếu rằng các cảng của Việt Nam thực hiện chính sách thu hồi chi phí vận hành, nhưng chưa thể tự cấp vốn cho các đầu tư quan trọng.

19. ADB (2003).

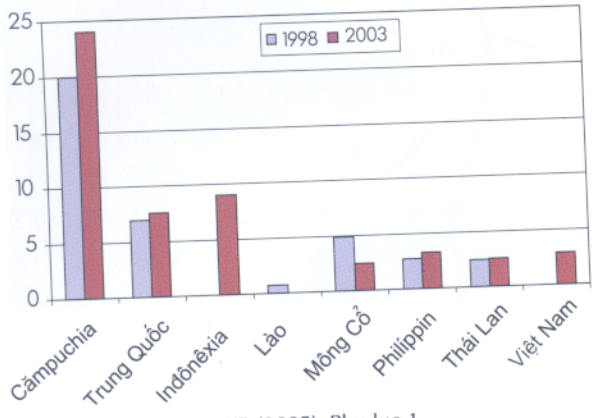
20. Ngân hàng Thế giới, Dự án khôi phục cảng và giao thông đường thuỷ, tài liệu thẩm định dự án, trang 108.

Đường sắt Việt Nam bị lỗ trong những năm giữa thập niên 1990s, nhưng trong giai đoạn từ năm 1999 và năm 2003 thu nhập tăng với mức 15% một năm. Đường sắt Việt Nam hiện nay cơ bản là thu hồi được chi phí vận hành và dành được 10% thu nhập cho công tác bảo dưỡng cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, có thể thấy chi bảo dưỡng vẫn còn ít.

Phí sử dụng đường (phí xăng dầu, bằng lái, phí kiểm tra và phí cầu đường) lên tới 5.671 tỷ đồng vào năm 2001, lớn hơn chi phí bảo dưỡng đường. Nguồn thu này thường được chuyển trực tiếp vào ngân sách nhà nước, nên không nhất thiết là nguồn thu này được dùng để chi bảo dưỡng trên thực tế.

Trong ngành điện, EVN tự trang trải được đầu tư. Khoản vay của Ngân hàng Thế giới cho ngành điện được Chính phủ cho EVN vay lại, yêu cầu EVN thanh toán khoản nợ ở mức lãi suất thị trường. Mức giá được đặt ở mức để thu hồi chi phí kể cả đầu tư cơ bản. Tuy nhiên, mức giá điện cần phải tăng để đáp ứng nhu cầu đầu tư cho tương lai. Phần lớn những đầu tư mới đã lên kế hoạch đều có thể dùng vốn vay thêm để tài trợ, nhưng điều này đòi hỏi phải có góp vốn cổ phần để duy trì tỷ lệ phù hợp giữa nợ và vốn tự có. Mức giá điện cần phải tăng để tạo nguồn tiền cho vốn sở hữu này. Hình 2.2 cho thấy rằng các hộ gia đình ở Việt Nam chi 2,9% thu nhập để trả tiền điện. Tỷ lệ này không có gì là đặc biệt cao so với khu vực. Trong Hình 2.3, giá điện sinh hoạt và giá điện công nghiệp trung bình của Việt Nam là 0,05USD/kWh, như thế là thấp hơn so với mức điện sinh hoạt trung bình của khu vực là 0,068USD/kWh và giá điện công nghiệp trung bình của khu vực là 0,069USD/kWh. Những con số này cho thấy rằng còn có thể tăng giá điện nữa mà không ảnh hưởng tới khả năng chi trả và cũng

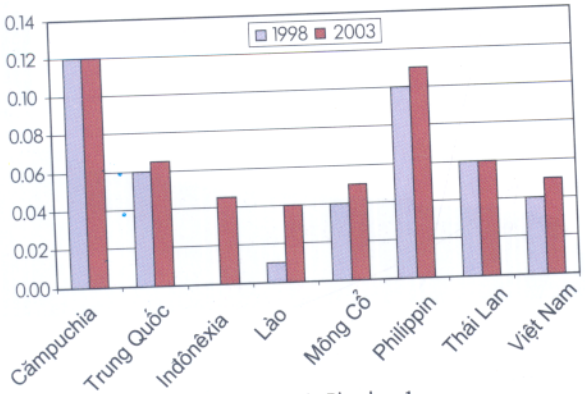
Hình 2.2: Chi tiêu dịch vụ năng lượng (% chi tiêu của hộ gia đình)



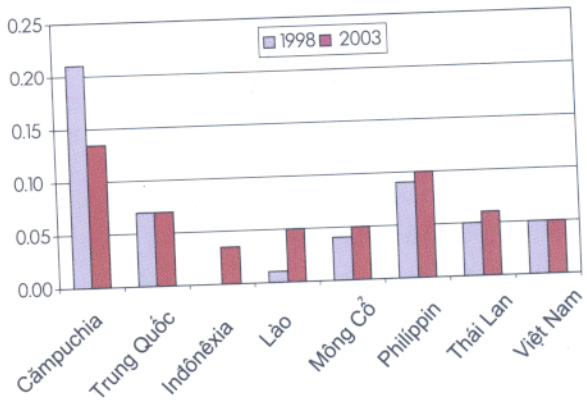
Nguồn: IDB, JBIC, & WB (2005), Phụ lục 1.

Hình 2.3: Mức giá điện trung bình (USD/kWh)

Giá điện sinh hoạt



Giá điện công nghiệp



Nguồn: IDB, JBIC, & WB (2005), Phụ lục 1.

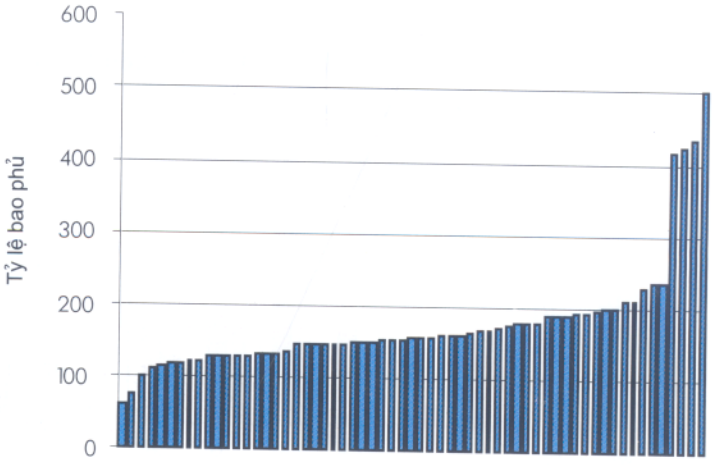
không gây trở ngại gì về tính cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam.

Trong ngành viễn thông, VNPT thu hồi đầy đủ chi phí. VNPT tự trang trải các đầu tư của mình (từ nguồn lợi nhuận giữ lại, nhà tài trợ và vay ngân hàng thương mại), và kiếm được đủ lợi nhuận để đóng góp vào ngân sách nhà nước. Năm 2003, mức đóng góp ngân sách nhà nước của VNPT đạt 3.450 tỷ đồng (222 triệu USD), theo thông tin trên trang web của VNPT.

Hình 2.4 cho thấy năm 2003 tất cả các nhà máy nước của Việt Nam trừ hai cơ sở đều thu hồi được chi phí vận hành. Với một nước đang phát triển thì đây là một thành tích hiếm có. Tuy nhiên, chi đầu tư cơ bản thường chiếm khoảng 80% tổng chi phí của các doanh nghiệp nước, nên giữa thu hồi chi phí vận hành và thu hồi chi phí đầy đủ là cả một khoảng cách lớn. Tháng 11, 2004 Bộ Tài chính và Bộ Xây dựng ban hành Thông tư liên bộ 104/2004/TTLT-BTC-BXD yêu cầu các doanh nghiệp nước đặt mức giá trên cơ sở tính đủ và chính xác mọi chi phí vận hành & bảo dưỡng, khấu hao, trả nợ, và lợi nhuận đầu tư. Tiến độ thực hiện thông tư nhanh đến đâu thì phải chờ xem. Các Uỷ ban Nhân dân tỉnh có trách nhiệm xem xét phê duyệt mức giá nước do các cơ sở đề xuất. Điều chỉnh giá nước từ trước tới nay mang tính bất thường, và đôi khi phải mất vài năm mới thực hiện được.

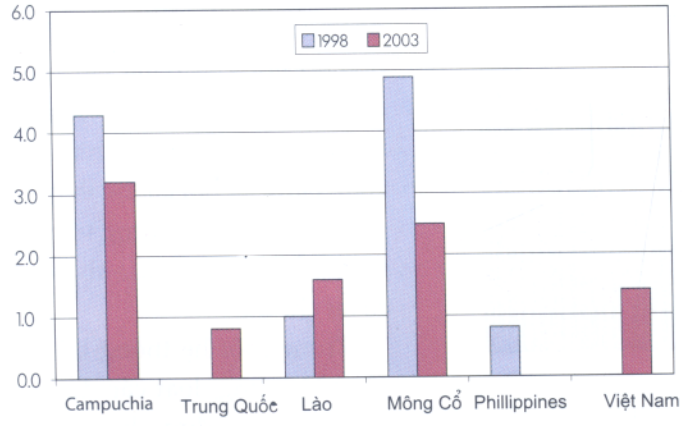
Có một số dấu hiệu khả thi về cải thiện thu hồi chi phí bằng cách tăng giá nước từ các số liệu so sánh chi tiêu của hộ gia đình và giá nước trong khu vực. Hình 2.5 so sánh chi tiêu nước của hộ gia đình trong khu vực. Hộ gia đình Việt Nam dành trung bình khoảng 1,4% chi tiêu cho nước, ít hơn so với mức trung bình của các nước được khảo sát năm 2003 là 1,9%. Hình 2.6 so sánh giá nước trung bình ở Hà Nội và Tp Hồ Chí Minh với các thành phố lớn khác trong khu vực. Năm 2003 giá nước trung bình là 0,26 USD ở Hà Nội, 0,18 USD ở Tp Hồ Chí Minh, còn trung bình khu vực là 0,22 USD. Hình 2.7 cho thấy giá nước ở phần lớn các thị trấn của Việt Nam rẻ hơn so với giá nước ở Hà Nội và Tp Hồ Chí Minh. Kết hợp những điều này lại thì thấy có khả năng cải thiện thu hồi chi phí.

Hình 2.4: Thu hồi chi phí vận hành ở 61 doanh nghiệp nước của Việt Nam



Mỗi cột thể hiện thu nhập vận hành như là phần trăm so với chi phí vận hành cho từng doanh nghiệp nước. Số liệu năm 2003.
Nguồn: Số liệu so sánh của Hiệp hội Cấp Nước Việt Nam.

Hình 2.5: Chi tiêu dịch vụ nước của hộ gia đình (% chi tiêu của hộ gia đình)



Nguồn: IDB, JBIC, & WB (2005), Phụ lục 1.

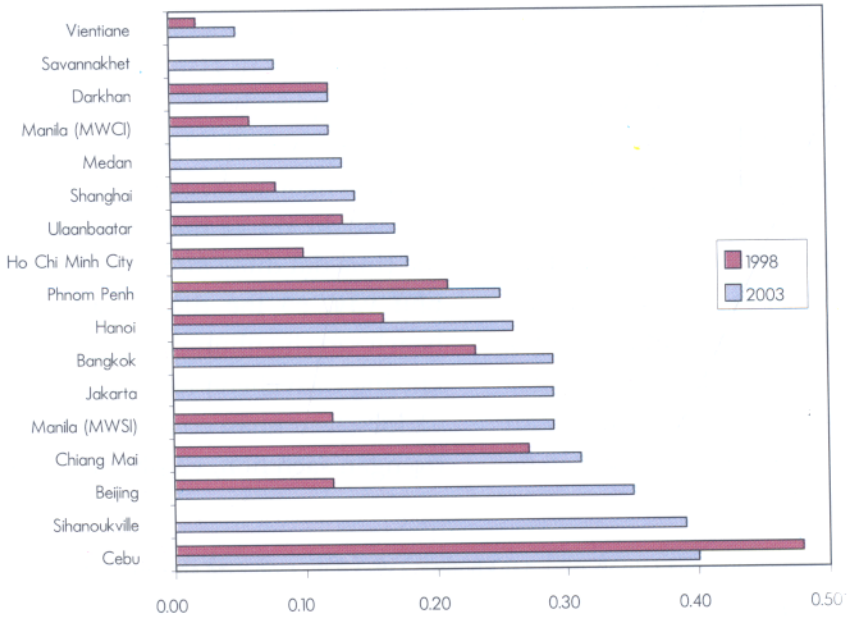
2.3.2 Cải thiện hiệu quả trong xây dựng và cung cấp dịch vụ

Cho dù không phải là cơ chế tài chính trực tiếp, việc cải thiện hiệu quả có thể giúp giảm bớt gánh nặng đầu tư nói chung. Ví dụ, giảm tổn hao trong truyền tải và phân phối điện được 1% có tác dụng giống như tăng công suất hệ thống được 1%, hoặc một nhà máy điện có công suất 112 MW với chi phí khoảng 100 triệu USD. (Quản lý bên cầu trong ngành điện được thảo luận chi tiết hơn trong quyển Chiến lược Ngành Điện). Cải thiện quy trình xây dựng, nhất là thông qua sử dụng đấu thầu cạnh tranh nhiều hơn và kiểm soát tham nhũng chặt hơn cũng có tác dụng làm giảm chi phí đầu tư một cách đáng kể. Chương 4 đề cập tới các cách cải thiện hiệu quả.

2.3.3 Vốn ngân sách

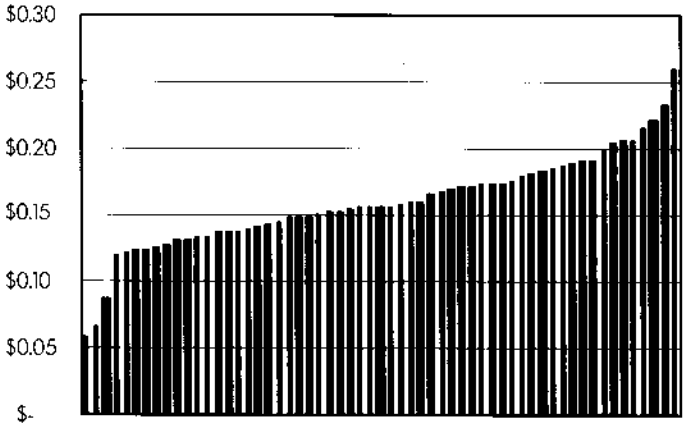
Vốn ngân sách có hạn, vì thế nên cần đầu tư vào những lĩnh vực sử dụng hiệu quả nhất. Chi tiêu ngân sách cho cơ sở hạ tầng có nghĩa là còn lại ít ngân sách hơn dành cho các lĩnh vực hoạt động

Hình 2.6: Giá nước trung bình (USD/m^3)



Nguồn: IDB, JBIC, & WB (2005), Phụ lục 1.

Hình 2.7: Thu nhập tiền nước trung bình (USD/ m³) ở 60 doanh nghiệp



Mỗi cột thể hiện một nhà máy nước. Còn một nhà máy nước nữa (Than Po, Tp Hồ Chí Minh) báo cáo mức thu nhập $1,71/m3, nhưng không được thể hiện ở đây bởi vì đưa nhà máy đó vào biểu đồ sẽ làm giảm mức hiển thị về sự chênh lệch giữa các nhà máy khác. Số liệu năm 2003.
Nguồn: Số liệu so sánh của Hiệp hội Cấp Nước Việt Nam.

khác của Chính phủ. Và bởi vì vốn ngân sách được lấy từ nguồn thu thuế,[21] và đánh thuế tạo ra các chi phí về phúc lợi lên nền kinh tế, nên bất cứ khi nào dùng vốn ngân sách đều gây ra một chi phí thực sự lên nền kinh tế (xem Khung 2.1 về chi phí cận biên của vốn ngân sách). Vì cả hai lý do này, nên cố sử dụng càng nhiều từ các nguồn tài chính thay thế càng tốt, đồng thời hạn chế việc sử dụng nguồn vốn ngân sách, chỉ tập trung vào số ít trường hợp thực sự cần thiết.

Tuy nhiên, có lý do chính đáng để sử dụng vốn ngân sách trong một số trường hợp. Nhất là khi lợi ích xã hội vượt xa hơn lợi ích của tư nhân. Ví dụ, sự sẵn sàng chi trả của tư nhân để có dịch vụ xử lý nước thải thấp, nhưng ở đây có những lợi ích y tế công và lợi ích môi trường thường là đủ để biện luận cho việc đầu tư các nhà máy xử lý nước thải. Tương tự như vậy, khi giải vấn đề nghèo là ưu tiên hàng đầu của Chính phủ, có thể có lý do chính đáng xét từ góc độ xã hội để đầu tư đem lại lợi ích cho các cộng đồng nghèo, những lợi ích lớn hơn so với khả năng chi trả của cộng đồng. Khi cân nhắc về những yếu tố ngoại hiện hoặc công bằng xã hội có thể thấy có lý do chính đáng để dùng vốn ngân sách của Chính phủ, không cần có sự chi trả.

Trong một hệ thống tài chính công lý tưởng, loạt các dự án đủ điều kiện để được hỗ trợ ngân sách sẽ được hạn chế trong số các dự án với đặc điểm như sau:

- Tìm cách thu hồi chi phí ở mức tối đa dựa vào phí người sử dụng, nhưng phần này cũng không đủ để đảm bảo tính khả thi tài chính của dự án khi sử dụng những nguồn vốn ngoài ngân sách; và
- Lợi ích xã hội của dự án được chứng tỏ là vượt xa các lợi ích tư nhân vì lý do các yếu tố ngoại hiện hoặc các mối quan tâm về mặt xã hội.

Sau đó các dự án trong loạt này sẽ được xếp hạng theo thứ tự giảm dần về lợi ích xã hội, và vốn được phân bổ cho các dự án cho đến khi lợi ích xã hội của dự án cận biên bằng chi phí cận biên của nguồn vốn công.

Mặc dù xét về mặt ngắn hạn Việt Nam có thể chưa đạt được một hệ thống tài chính công như vậy, có thể điều chỉnh quy trình quy hoạch sao cho những dự án nào chứng tỏ được khoảng cách chênh lệch lớn giữa lợi ích xã hội và lợi ích tư nhân có nhiều khả năng được hỗ trợ ngân sách hơn, và những dự án nào có thể

21. Nguồn thu ngân sách chung của Chính phủ đạt khoảng 23% GDP, trong đó thu thuế chiếm khoảng 57% và nguồn dầu mỏ chiếm khoảng 30%. Khi Chính phủ tìm cách điều chỉnh mức chi thì bắt buộc phải điều chỉnh mức thu thuế, bởi vì doanh số bán dầu chịu tác động của điều kiện thương mại. Vì thế thu thêm được đồng ngân sách nào thì thì thường là thu từ thuế.

Khung 2.1: Chi phí cận biên của ngân sách công

Nói chung, hộ gia đình có được "thặng dư" kinh tế khi họ mua hàng hoá và dịch vụ. Họ đánh giá những hàng hoá dịch vụ họ mua đó cao hơn so với số tiền bỏ ra, nếu không thì họ đã không bỏ tiền ra mua chúng. Khi Chính phủ tạo nguồn thu ngân sách bằng cách đánh thuế, các hộ gia đình không chỉ mất đi khoản tiền thuế nộp cho Chính phủ, mà còn mất đi thặng dư kinh tế mà lẽ ra họ có thể được hưởng nếu họ có số tiền đó để mua hàng hoá và dịch vụ.

Vì lý do này chi phí xã hội của việc tăng một đơn vị ngân sách công bằng cách đánh thuế thường vượt xa hơn một đơn vị. Giá trị ước tính về "chi phí cận biên của ngân sách công" (MCF) thường hay được trích dẫn ở Mỹ là 1,30, có nghĩa là chi phí phúc lợi của việc gây một đô-la tiền thuế là bằng đồng đô-la đã chuyển sang cho Chính phủ cộng thêm 30 xu tiền thặng dư bị mất đi.

Đánh thuế chỉ có giá trị xã hội nếu Chính phủ chi khoản tiền thu được vào những dự án đem lại lợi ích công lớn hơn so với chi phí xã hội. Với Mỹ, thì điều này có nghĩa là các dự án đầu tư bằng tiền ngân sách công phải có lợi suất xã hội cao hơn 30%.

Chi phí cận biên của ngân sách công (MCF) thường tăng lên khi thuế tăng, còn lợi ích cận biên của chi tiêu công thường giảm vì Chính phủ tập trung vào các dự án có lợi suất cao trước hết. Trong một hệ thống chi tiêu công lý tưởng, chi tiêu của Chính phủ sẽ phải giảm tới mức mà tại đó lợi ích cận biên của chi tiêu công ngang bằng với MCF. Trên thực tế không có nước nào quyết định về chi tiêu Chính phủ căn cứ theo ước tính về MCF. Vấn đề là thước đo về MCF thường không đủ độ tin cậy.

Báo cáo này đưa ra một ước tính về MCF ở Việt Nam, sử dụng mô hình cân bằng tổng thể tính được (CGE) của Warlters và Auriol (2005). Giả sử mức thuế đánh vào hàng hoá trong nước, xuất khẩu, nhập khẩu, vốn và lao động mỗi loại đều tăng thêm 1% của mức thuế ban đầu, thì ước tính MCF là 1,10. Phương pháp được sử dụng quá đơn giản để có thể là thước đo tin cậy (có khả năng là tính quá thấp, bởi vì, ngoài các vấn đề khác, sự méo mó phi thuế không được lập mô hình), nhưng nó hữu ích để các nhà làm chính sách ghi nhớ rằng nguồn ngân sách từ việc thu thuế không phải là không có cái giá của nó. Cần phải thu được một lợi suất tối thiểu từ đầu tư công, đơn giản là để bù đắp chi phí của sự méo mó tạo ra bởi khoản thuế tạo nguồn thu.

tìm nguồn vốn ngoài ngân sách sẽ có ưu tiên thấp hơn khi phân bổ ngân sách. Có thể hỗ trợ cho quá trình điều chỉnh quy trình quy hoạch bằng cách đưa ra các hướng dẫn cho thấy dự án loại nào có yếu tố ngoại hiện nhiều nhất, và làm thế nào để tính được các lợi ích đó. Quy trình lập ngân sách và quy hoạch được thảo luận kỹ hơn trong Chương 3.

2.3.4 Ngân hàng

Ngành tài chính Việt Nam có một loạt khá rộng các thể chế tài chính (xem Khung 2.2), nhưng vị trí thống lĩnh thuộc về bốn ngân hàng thương mại quốc doanh (Ngân hàng thương mại quốc doanh), chiếm khoảng 80% tổng vốn, khoản vay và tài sản của hệ thống ngân hàng. Trong thập niên vừa qua các Ngân hàng thương mại quốc doanh đã biến đổi từ vị thế là công cụ cho vay chính sách để trở thành trung gian tài chính định hướng thương mại[22] Trừ trường hợp các doanh nghiệp trong ngành giao thông, các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng chưa có khoản vay lớn nào với các Ngân hàng

22. Dường như không có một định nghĩa được thừa nhận chung về "cho vay chính sách". Ở đây Chính phủ chính thức yêu cầu một ngân hàng cho một doanh nghiệp cụ thể vay vốn, bất kể đánh giá của ngân hàng về mức độ đáng cho vay của doanh nghiệp đó. Trong một số trường hợp các khoản vay được hỗ trợ bằng nguồn vốn chỉ định cụ thể, với bảo lãnh rõ ràng hoặc bảo lãnh ngầm của chính phủ. Thường những khoản vay này có mức lãi suất thấp hơn so với việc cho vay thuần tuý thương mại.

thương mại quốc doanh. Nhưng khi các công ty xây dựng vay của các Ngân hàng thương mại quốc doanh, kết quả không phải lúc nào cũng khả quan, điều này phản ánh các yếu kém của hệ thống ngân hàng hiện tại. Trong giai đoạn 1999 - 2002 khoảng 35% các cam kết cho ngành giao thông đã được văn phòng Thủ tướng phê duyệt, nhưng không được cấp vốn. Bộ Giao thông ký hợp đồng với các công ty xây dựng thuộc sở hữu nhà nước để thực hiện công trình với lời hứa sẽ bồi hoàn chi phí sau. Các Ngân hàng thương mại quốc doanh được khuyến khích hoặc chỉ định cho vay cho nhà thầu để tài trợ cho việc xây dựng các công trình. Sau đó các Ngân hàng thương mại quốc doanh buộc phải gia hạn thêm đối với các khoản vay này, bởi vì trong nhiều trường hợp tiền lãi phải trả còn cao hơn cả giá trị vốn hoá của doanh nghiệp. Nợ đọng của Bộ Giao thông với nhà thầu lên tới 1.200 tỷ đồng, và nợ của Công ty Xây dựng Giao thông là 1.000 tỷ nữa. Vấn đề nảy sinh vì thiếu trùng khớp giữa phê duyệt quy hoạch và phê duyệt cấp vốn, kết hợp với tình trạng các Ngân hàng thương mại quốc doanh không dựa vào các tiêu chí thuần tuý thương mại trong việc quyết định cho vay.

Tập quán chỉ định một cách không chính thức các Ngân hàng thương mại quốc doanh cho vay để phục vụ chính sách của Chính phủ và năng lực phân tích tín dụng còn hạn chế dẫn tới sự tồn đọng các khoản nợ xấu (NPL), lên tới 18% tổng dư nợ tính tới cuối năm 2003. Phần lớn các khoản nợ xấu được tích tụ trong giai đoạn 1995-98 khi các khoản vay chính sách được dành

Khung 2.2: Ngành tài chính ở Việt Nam

HỆ THỐNG TÀI CHÍNH CHÍNH THỨC

Ngành tài chính ngân hàng

- 5 ngân hàng thương mại quốc doanh - SOCB, gồm
  - 4 SOCB lớn:
    - Ngân hàng Ngoại Thương (Vietcombank)
    - Ngân hàng Công Thương (Incombank)
    - Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Việt Nam (Agribank)
    - Ngân hàng Đầu tư và Phát triển (BIDV)
  - 1 SOCB nhỏ
    - Ngân hàng Phát triển Nhà ở Đồng bằng Sông Cửu long
- 1 Ngân hàng chính sách xã hội
- 25 chi nhánh ngân hàng nước ngoài
- 6 tiểu chi nhánh ngân hàng nước ngoài
- 40 văn phòng đại diện của các tổ chức tín dụng nước ngoài
- 5 ngân hàng liên doanh
- 36 ngân hàng cổ phần thương mại trong nước
- hệ thống Quỹ Tín dụng Nhân dân Trung ương và 32 chi nhánh
- 888 quỹ tín dụng địa phương
- 7 công ty tài chính, trong đó 5 công ty là công ty trực thuộc các tập đoàn lớn (tổng công ty)

Ngành tài chính phi ngân hàng

- 18 công ty bảo hiểm
- 8 công ty cho thuê tài chính: 3 trong số đó là liên doanh với nhà đầu tư nước ngoài hoặc 100% nước ngoài; 5 là công ty con của các SOCB
- 1 hệ thống tiết kiệm bưu điện, Công ty Dịch vụ Tiết kiệm Bưu điện Việt Nam
- 2 sở giao dịch chứng khoán: Trung tâm Giao dịch Chứng khoán Thành phố Hồ Chí Minh, Trung tâm Giao dịch Chứng khoán Hà Nội.
- 4 quỹ đầu tư
- 1 Công ty Mua Bán Nợ và Tài sản (DATC) thành lập năm 2003, trực thuộc Bộ Tài chính

HỆ THỐNG TÀI CHÍNH KHÔNG CHÍNH THỨC

- Người cho vay, họ hàng và bạn bè
- Hiệp hội tiết kiệm và tín dụng quay vòng (ROSCA)

Nguồn: Hoàng Tiến Lợi (2004), "Các hệ thống không có khả năng thanh toán và quản lý rủi ro ở châu Á", bài trình bày tại Diễn đàn cải cách mất khả năng thanh toán năm 2004, khách sạn Oberoi, New Delhi, 3-5 tháng 11 năm 2004.

Ngân hàng Đầu tư và Phát triển

cho các doanh nghiệp nhà nước kém hiệu quả. Sau đó Ngân hàng nhà nước đã áp dụng các biện pháp kiểm soát chặt chẽ hơn như tăng yêu cầu dự trữ bắt buộc để dự phòng các khoản nợ xấu, các ngân hàng đã cải thiện được công tác phân tích tín dụng, Chính phủ cung cấp nguồn lực ngân sách nhà nước để xử lý nợ xấu của các doanh nghiệp nhà nước, thiết lập Quỹ Hỗ trợ Phát triển như là một công cụ chuyên cho vay chính sách, Công ty Mua Bán Nợ và Tài sản để giúp tài trợ cho những doanh nghiệp nào vẫn còn khả năng bán bớt tài sản của mình để thoát khỏi tình trạng nợ nần. Tuy nhiên, vẫn tồn tại những điểm yếu, vì tập quán cho vay chỉ định vẫn tiếp tục, tỷ lệ đủ vốn (vốn sở hữu/tài sản rủi ro) thấp ở mức trung bình 3,5% trong các Ngân hàng thương mại quốc doanh so với chuẩn quốc tế là 8%, và vẫn cần tiếp tục cải thiện phân tích tín dụng.

Sự sai lệch về kỳ hạn giữa nhu cầu vốn dài hạn cho cơ sở hạ tầng và tiền gửi ngắn hạn ở ngân hàng có nghĩa là các ngân hàng không phải là các thể chế tối ưu để cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, bằng cách góp chung vào một tổ hợp đầu tư, các ngân hàng có thể tiếp tục đóng vai trò cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng, điều quan trọng là phải dùng vốn đó cho những dự án có lợi suất cao nhất.

Cần thiết lập các Ngân hàng thương mại quốc doanh trên cơ sở thương mại rõ rệt hơn, không còn chịu sự chỉ định chính trị nữa. Chỉ cấp tín dụng cho những dự án có các yếu tố căn bản mạnh. Các yếu tố rủi ro phải được cân nhắc hợp lý. Để giúp cho quá trình này, có thể thành lập các cơ quan định hạng tín dụng, kể cả các chi nhánh của các hãng định hạng tín dụng quốc tế. Danh mục nợ xấu của các Ngân hàng thương mại quốc doanh hiện chiếm khoảng 10-15% tổng số vốn cho vay, tương đương với 5-8% GDP. Việc cho vay mang tính hệ thống cho các dự án rủi ro đã là nguyên nhân chính dẫn tới cuộc khủng hoảng Đông Á năm 1997 và tình trạng kinh tế trì trệ kéo dài ở Nhật bản. Nguy cơ tồn tại rõ rệt; Việt Nam cần cải cách hệ thống ngân hàng.

2.3.5. Phát hành trái phiếu

Có ba loại chủ thể phát hành trái phiếu: Chính phủ ở cấp quốc gia, chính quyền tỉnh và doanh nghiệp cơ sở hạ tầng. Trái phiếu Chính phủ được bảo đảm bằng quyền lực đánh thuế của Chính phủ. Trái phiếu của chính quyền tỉnh được bảo đảm tương tự bằng quyền lực tạo nguồn thu chung của cấp chính quyền này. Trái phiếu doanh nghiệp được bảo đảm bởi năng lực của doanh nghiệp trong việc tạo nguồn thu bằng cách bán sản phẩm.

Chính phủ đã cố gắng phát triển thị trường trái phiếu Chính phủ, một phần để tài trợ trực tiếp cho đầu tư, kể cả đầu tư cơ sở hạ tầng, và mục đích rộng hơn là tạo mức chuẩn để phát triển thị trường vốn trên diện rộng hơn. Chính phủ dự định huy động tổng cộng 63 nghìn tỷ đồng (4 tỷ USD) tính tới năm 2010 để đầu tư vào cơ sở hạ tầng và các dự án giáo dục gồm đường Hồ Chí Minh theo trục bắc – nam, những con đường dọc theo biên giới với Trung quốc và Cam pu chia, và các dự án thuỷ lợi ở những tỉnh

miền trung hay bị ảnh hưởng thiên tai. Năm 2004 Chính phủ phát hành khoảng 5 nghìn tỷ đồng trái phiếu phát triển cơ sở hạ tầng và 2,5 nghìn tỷ đồng cho ngành giáo dục, tương đương khoảng 0,7% GDP. Các trái phiếu kỳ hạn 2 năm và 5 năm có mức lãi hàng năm khoảng 8%. Tháng 10 năm 2005 Chính phủ phát hành đợt đầu tiên trái phiếu Chính phủ trên thị trường nước ngoài, thu được 750 triệu USD với mức lãi suất 7,125%.

Trái phiếu được giữ ngoài ngân sách, để tuân thủ theo giới hạn thâm hụt ngân sách theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước là không được vượt quá 5% GDP. Tính cả trái phiếu ngoài ngân sách và việc tái cấp vốn cho các Ngân hàng thương mại quốc doanh thì mức nợ công chính thức tăng thêm 3 điểm phần trăm, từ mức hiện tại là 33% GDP. Tổng tỷ lệ nợ nói chung hiện nay không đáng lo ngại xét từ góc độ ổn định kinh tế vĩ mô, nhưng khi chương trình phát hành trái phiếu mở rộng hơn nữa nó sẽ góp phần làm tăng mức nợ công nói chung. Rõ ràng trái phiếu phát hành phải được phản ánh vào thống kê chính thức về nợ công, và nếu việc phát hành trái phiếu có cơ sở kinh tế hợp lý thì nên sửa đổi quy định của Luật Ngân sách nhà nước giới hạn tỷ lệ thâm hụt.

Người mua trái phiếu chủ chốt là các Ngân hàng thương mại quốc doanh và các công ty bảo hiểm. Để đảm bảo đủ số đặt mua, Chính phủ đã chỉ thị các Ngân hàng thương mại quốc doanh mua trái phiếu. Các công ty bảo hiểm có nghĩa vụ bắt buộc phải đầu tư vào trái phiếu hoặc gửi tiền vào ngân hàng. Nếu được tự chọn, các nhà đầu tư này sẽ tìm các cơ hội đầu tư khác. Việc bắt buộc các trung gian tài chính đầu tư trái phiếu không phải là cách tối ưu để đảm bảo lợi suất cao cho tiết kiệm của cả nước.

Ở cấp tỉnh, trái phiếu tỉnh thành đầu tiên là do Thành phố Hồ Chí Minh Chính phủ phát hành vào năm 2003, dưới hình thức trái phiếu nghĩa vụ chung, thu được 127 triệu USD. Năm 2004, Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương Thành phố Hồ Chí Minh (HIFU) quản lý việc phát hành một đợt trái phiếu tỉnh thành khác trị giá 127 triệu USD. Các quy định về việc phát hành trái phiếu tỉnh thành còn chưa rõ, và không phải lúc nào cũng tạo động cơ khuyến khích cho người phát hành. Chưa có các quy định công khai thông tin khi chào bán ra công chúng, hoặc nếu có thì còn rất yếu kém. Số lượng nợ của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện tại không gây đe doạ gì tới ổn định tài khoá. Nhưng các kế hoạch tăng đầu tư có thể khiến nợ của chính quyền địa phương tăng lên đáng kể, đòi hỏi phải có sự giám sát ở cấp quốc gia.

Đi đầu trong việc phát hành trái phiếu doanh nghiệp để phát triển cơ sở hạ tầng là EVN, Tổng công ty điện lực đã phát hành trái phiếu xây dựng nhà máy thuỷ điện Ialy vào năm 2001. Ngày 5 tháng 5 năm 2005 EVN bắt đầu phát hành trái phiếu để gây 200 tỷ đồng để đầu tư dự án đường dây tải điện 500 kV ở vùng Tây Nguyên. Trái phiếu này có kỳ hạn 5 năm với mức lãi suất là 8,8% cho năm đầu tiên, còn các năm sau thì lãi suất bằng lãi suất trung bình của bốn Ngân hàng thương mại quốc doanh lớn cộng thêm 1,1%. Trong khoảng từ bây giờ cho tới năm 2010, EVN có kế hoạch bán hơn 1,6 tỷ USD trái phiếu đăng ký trên thị trường trong nước và quốc tế.

Nhìn chung thị trường trái phiếu có tiềm năng phát triển đáng kể nhưng để biến tiềm năng thành hiện thực thì cần có các cải cách quan trọng về thể chế, nhất là vấn đề quản trị và minh bạch.

2.3.6 Quỹ đầu tư của Chính phủ

Trong những năm gần đây các quỹ chuyên đầu tư của Chính phủ đã được thành lập ở cấp quốc gia và cấp tỉnh, có vai trò quan trọng trong đầu tư cơ sở hạ tầng. Ở cấp quốc gia, thể chế đầu tư công quan trọng là Ngân hàng Phát triển ban đầu gọi là Quỹ Hỗ trợ Phát triển,

thành lập năm 2000, có chi nhánh trên khắp cả nước. Ở cấp tỉnh, mười hai tỉnh đã học tập Thành phố Hồ Chí Minh (xem Khung 2.3) để thành lập các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương (LDIFs).

Những quỹ đầu tư này phục vụ với tư cách các cơ chế để tập hợp và quản lý vốn từ nhiều nguồn khác nhau, tài trợ cho một loạt các dự án trong nhiều lĩnh vực chứ không chỉ là cơ sở hạ tầng. Một sự khác biệt quan trọng giữa Quỹ Hỗ trợ Phát triển và các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương đó là Quỹ Hỗ trợ Phát triển chỉ huy động nguồn vốn công, và cho doanh nghiệp công vay. Trong khi đó thì một trong các động cơ của các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương là nhằm tạo cơ cấu pháp lý để tổ chức các liên doanh với các nhà đầu tư tư nhân, và các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương cũng có thể góp vốn cổ phần vào các dự án.

Nguồn lực tài chính trong các quỹ này là đáng kể:

- Quỹ Hỗ trợ Phát triển là thể chế tài chính lớn nhất cả nước. Năm 2004, tổng dư nợ của Quỹ Hỗ trợ Phát triển chiếm khoảng 12 % GDP, và vốn của quỹ lên tới 94.145 tỷ đồng (6 tỷ USD), gồm nguồn ODA (39,9%), trái phiếu Chính phủ (14,8%), quỹ uỷ thác trong nước (12,1%), quỹ bảo hiểm xã hội (10,2%), tiết kiệm bưu điện (5,9%), hối phiếu kho bạc (4,2%), ngân sách nhà nước (3,6%), vốn huy động từ các chi nhánh của Quỹ Hỗ trợ Phát triển (3,1%) và tín dụng nhà nước (1,4%). Trong số các nguồn huy động trong nước, khoảng 80% được cho vay lại cho các doanh nghiệp nhà nước.
- Năm 2004 tổng số vốn cung cấp qua kênh các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương đạt khoảng 400 triệu USD. Bốn Quỹ Đầu tư Phát

Khung 2.3: Quỹ đầu tư phát triển đô thị của Thành phố Hồ Chí Minh (HIFU)

Được thành lập năm 1997 với tư cách một chương trình thí điểm, HIFU là quỹ tiên tiến nhất trong số 13 Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương ở Việt Nam. Một trong các chức năng của HIFU là quản lý nguồn vốn mà chính quyền thành phố/tỉnh cung cấp để biến các khoản trợ cấp của Nhà nước dành cho những lĩnh vực như xây dựng vùng mới thành cho vay ngân sách có thanh toán đầy đủ. Vì đã thành công trong quản lý quỹ, HIFU được giao phó quản lý Quỹ Giảm thiểu Ô nhiễm của Thành phố Hồ Chí Minh và Quỹ Quay vòng để cải thiện môi trường.

HIFU cho vay đối với các dự án cơ sở hạ tầng đô thị về giao thông, nước, y tế, giáo dục, nhà ở, và khu công nghiệp. HIFU đang bắt đầu đóng vai trò dẫn đầu trong các nhóm hợp vốn, huy động vốn từ các ngân hàng thương mại, thể chế tài chính, và các tổ chức và cá nhân để tập hợp các gói tài chính dành cho các dự án quy mô lớn. Trong các dự án hợp vốn tỷ lệ vốn của HIFU chiếm khoảng 20% khoản vay.

Thành phố Hồ Chí Minh cũng giao cho HIFU nguồn vốn huy động được từ việc phát hành trái phiếu tính thành, dựa vào quyền lực đánh thuế và các nguồn thu chung của thành phố. Đã có hai đợt phát hành trái phiếu mỗi đợt trị giá 127 triệu USD vào năm 2003 và năm 2004. HIFU hiện đang xem xét khả năng phát hành trái phiếu dựa vào nguồn thu nhập của dự án.

HIFU có thể đầu tư trực tiếp vào các công ty cổ phần có đầu tư vào lĩnh vực cơ sở hạ tầng. Trong năm 2001 HIFU thành lập Công ty Đầu tư Cơ sở hạ tầng Thành phố Hồ Chí Minh (CII), góp 15% vốn sở hữu ban đầu trị giá 20 triệu USD và huy động phần còn lại từ công chúng. Bản thân CII đã đầu tư vào hai dự án nhượng quyền đường thu phí, dự án BOT cầu Phú Mỹ, nhà máy xử lý nước Kênh Đông, và khu công nghiệp Tân Phú. Bây giờ CII đã có vị thế bền vững, HIFU đang tính tới chuyện bán cổ phần của mình trong CII.

Các đầu tư trực tiếp khác của HIFU gồm Công ty cổ phần nước Kênh Đông, Công ty cổ phần chứng khoán Thành phố Hồ Chí Minh, Công ty cổ phần đầu tư cơ sở hạ tầng khu công nghiệp Song Tân, và Công ty cổ phần nước BOO Thủ Đức. Chiến lược của HIFU là góp khoảng 10-20% vốn đầu tư ban đầu, và sau đó khi các công ty này đã đạt được sự ổn định thì rút vốn ra để đầu tư vào chỗ khác.

triển Địa phương năng động nhất là ở Thành phố Hồ Chí Minh (HIFU), Đồng Nai (DNIF), Bình Dương (BDIF) và Hà Nội (HANIF). Năm 2004 tỷ lệ các khoản đầu tư của bốn chính quyền địa phương do các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương xử lý ở bốn nơi đó lần lượt là 13%, 9%, 7-8%, và 33%.

Bởi vì những thể chế này tương đối mới, các cơ chế quản trị của chúng chưa được phát triển đầy đủ.

- Quỹ Hỗ trợ Phát triển chính thức báo cáo lên Thủ tướng, nhưng chịu sự giám sát của Hội đồng Quản trị gồm các thành viên là Bộ Tài chính, Ngân hàng nhà nước Việt Nam, và Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Sự kết hợp các bộ ngành khác nhau này có nghĩa là Quỹ Hỗ trợ Phát triển chịu sự tác động của nhiều động cơ quản lý khác nhau, trách nhiệm giải trình yếu, và ít có sự giám sát.
- Quỹ Hỗ trợ Phát triển không có dự trữ để dự phòng nợ xấu, không có cơ chế đánh giá mức độ đáng cho vay của các khoản nợ, không có quy định giới hạn về trọng số của từng ngành hoặc từng doanh nghiệp trong danh mục cho vay, và không có kiểm toán bên ngoài.
- Nhiều khía cạnh hoạt động của các thể chế này, kể cả các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương, còn đang ở giai đoạn mới bắt đầu phát triển, kể cả về quản lý rủi ro tín dụng, chuẩn mực kế toán và báo cáo, các hệ thống thông tin và giám sát.

Nghị định 106/2004/NĐ-CP là một tiến bộ mới về quản lý điều tiết Quỹ Hỗ trợ Phát triển. Nghị định này thu hẹp danh mục các bên được vay tín dụng, và quy định chỉ những dự án có khả năng thanh toán trực tiếp, có hiệu quả kinh tế-xã hội và có kế hoạch kinh doanh khả thi mới được vay từ Quỹ Hỗ trợ Phát triển. Tài sản của dự án sẽ được dùng để thế chấp và không được phép chuyển nhượng những tài sản đó cho tới khi nào khoản vay đã được thanh toán đầy đủ. Cũng cần có yếu tố chia sẻ rủi ro, thông qua cơ chế đồng chi trả của các cơ quan khác của Chính phủ hoặc của các ngân hàng thương mại. Khoản vay đầu tư và bảo lãnh tín dụng của Quỹ Hỗ trợ Phát triển không được phép vượt quá 70% tổng vốn của một dự án. Những biện pháp này nếu được áp dụng hiệu quả sẽ làm tăng xác suất trả nợ và giảm thiểu chi phí tài khoá. Nhưng vẫn tồn tại vấn đề quản trị và minh bạch.

Cũng tồn tại những yếu kém tương tự về quản trị và minh bạch trong trường hợp các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương. Chính phủ có kế hoạch đề ra quy định pháp lý trong lĩnh vực này, nhưng nghị định dự trù trong Quy hoạch Tổng thể Cải cách Hành chính Công năm 2001 vẫn chỉ là bản thảo. Do chưa có quy định của trung ương về quản trị nên đây là lĩnh vực để ngỏ cho phép các tỉnh linh hoạt thử nghiệm nhiều cấu trúc khác nhau. Điều quan trọng là nếu/khi Chính phủ đưa ra quy chế thì cần duy trì cho được những đặc điểm tốt nhất của từng Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương. Đồng thời, các quy định pháp lý về những điều quan trọng như vấn đề quản trị của các quỹ có thể tạo lòng tin rằng quyền lợi của nhà đầu tư được bảo hộ, giúp cho các quỹ huy động được nhiều vốn dài hạn hơn. Một trong các ý kiến phê bình đối với các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương đó là các quỹ này không thành công lắm trong việc tạo đòn bẩy vay thêm so với vốn điều lệ ban đầu.

Trạm thu phí do Quỹ Hạ tầng Tp. HCM tài trợ

Mặc dù các thể chế này có trọng điểm thương mại, nhưng họ vẫn có thể chịu sự chỉ định tài trợ cho những dự án có lẽ không có lợi nhuận xét theo mức lãi suất thị trường.

- Quỹ Hỗ trợ Phát triển cho vay lại ở mức lãi suất thấp hơn so với chi phí huy động. Chính phủ trợ cấp chênh lệch lãi suất cũng như chi phí hoạt động của Quỹ Hỗ trợ Phát triển.
- Bảy Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương hiện đang quản lý nguồn vốn "trên giao", do chính quyền địa phương cung cấp để hỗ trợ cho những chính sách ưu tiên. Những nguồn vốn này không phải tuân theo quy trình thẩm định dự án thông thường của Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương, và các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương được hưởng phí quản lý nguồn vốn này.

Không rõ cơ sở để giải thích việc hỗ trợ cho các giao dịch phi thương mại là gì. Hỗ trợ kiểu này chẳng kém gì một khoản trợ cấp công, lẽ ra phải chịu sự xem xét chặt chẽ thông thường khi kiểm điểm chi tiêu công. Trợ cấp phải được biện luận về các yếu tố ngoại hiện, nhất là các vấn đề nghèo, sao cho mức trợ cấp phải khác biệt tuỳ theo từng lĩnh vực. Những chính sách này có thể làm suy yếu trọng điểm thương mại của các quỹ đầu tư, làm giảm tính nghiêm ngặt của việc đánh giá dự án.

Một điểm yếu chung giữa Ngân hàng Phát triển (Quỹ Hỗ trợ Phát triển) và các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương là rủi ro đặt ra về vị thế tài khoá của cấp chính quyền tương ứng. Xét tầm mức các hoạt động của họ cũng như khả năng cho vay ít khả thi về mặt thương mại, cần phát triển các cấu trúc quản trị để đặt các thể chế này ở khoảng cách xa hơn với các cấp chính quyền tương ứng, tránh tạo ra kỳ vọng sai lầm rằng các dự án cuối cùng đều được Chính phủ bảo đảm. Cuối cùng, cần phải thực hiện kế toán công đối với các thể chế này, và đưa các tài khoản vào tài khoản tổng hợp của Chính phủ.

Nhìn chung, các quỹ này đang giúp lấp đầy khoảng trống về vốn dài hạn trên thị trường vốn của Việt Nam, nhưng chúng đặt ra những rủi ro đáng kể. Cần có các cải cách về quản trị và minh bạch để giảm bớt những rủi ro này, và ngay cả khi đã có cải cách như vậy, thì việc thành lập các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương hiệu quả sẽ là việc làm quá sức đối với nhiều chính quyền tỉnh. Hơn nữa, chỉ những nguồn vốn này thì cũng không đủ để đáp ứng mọi nhu cầu vốn đầu tư cơ sở hạ tầng.

2.3.7 Nguồn tài chính địa phương

Việc phân cấp đã làm tăng nghĩa vụ chi tiêu của các cấp địa phương. Cùng với quá trình thực hiện phân cấp, tỷ lệ chi tiêu của chính quyền địa phương trong tổng chi tiêu chung của Chính phủ đã tăng từ 26% năm 1992 lên thành 48% vào năm 2002. Trong giai đoạn 2005 - 2010 nhu cầu chi tiêu hàng năm ở khoảng 378 triệu USD về cấp nước đô thị, 280 triệu USD để thu gom và xử lý nước thải, USD 239 triệu cho thoát nước kể cả khôi phục kênh, và khoảng 800-900 triệu USD cho giao thông đô thị. Tổng số tiền như vậy là 1,7 - 1,8 tỷ USD mỗi năm, hay khoảng 3,7% GDP trong giai đoạn 2001 - 2010. Ngoài ra còn cần chi hàng năm cho nhà ở dành cho các hộ có thu nhập thấp ở đô thị, đây là trách nhiệm của thành phố, với mức ước tính là 835,4 triệu USD, tương ứng 1,8% GDP[23].

23. Xem Chiến lược Cơ sở hạ tầng Đô thị để biết rõ hơn về những giả định đằng sau những ước tính này.

Điều này đặt ra thách thức phải làm sao huy động nguồn tài chính ở địa phương. Các nguồn chủ chốt để chính quyền địa phương huy động vốn đầu tư cơ sở hạ tầng địa phương gồm:

- Nguồn ngân sách, kể cả trợ cấp ngân sách từ trung ương.
- Vay của các ngân hàng thương mại quốc doanh.
- Nguồn thu riêng của từng địa phương chủ yếu là thu từ quyền sử dụng đất và các liên kết hợp tác với khu vực tư nhân.
- Tín dụng phát triển nhà nước từ Ngân hàng Phát triển.
- Phát hành trái phiếu.
- Các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương.

Ở phần trên đã bàn tới mức đóng góp tiềm năng từ các ngân hàng thương mại quốc doanh, thị trường trái phiếu, Ngân hàng Phát triển, và Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương. Nhiều khả năng là nguồn vốn chủ yếu vẫn là trợ cấp ngân sách từ trung ương rót xuống, nhưng cũng có thể cải thiện hơn nữa nguồn thu của bản thân chính quyền địa phương.

Kiểm điểm Chi tiêu Công – Đánh giá Uỷ thác Tích hợp (PER-IFA) năm 2005 xem xét các thách thức nội tại của việc giao trách nhiệm thu ngân sách đầy đủ cho chính quyền địa phương. Một lĩnh vực cải cách tiềm năng là trao quyền tự chủ thu ngân sách nhiều hơn cho địa phương. Hiện tại tất cả mọi loại thuế đều do trung ương thu. Đối với một số loại thuế thì 100% nguồn thu được giữ lại ở cấp trung ương, nguồn thu của một số loại thuế khác được giao 100% cho các tỉnh, phần còn lại thì chia sẻ giữa cấp trung ương và cấp tỉnh nơi thuế đó được thu. Chính quyền huyện và xã có thể thu một số loại phí như phí thu gom chất thải và học phí trường sở, nhưng không có khoản thuế địa phương nào. Báo cáo PER-IFA gợi ý về khả năng cho phép chính quyền địa phương áp dụng thuế thu nhập cá nhân thêm vào thuế thu nhập ở cấp quốc gia hiện tại, và áp dụng thuế bất động sản hiện đại ở cấp huyện và xã. Hiện tại có nhiều loại phí trùng lặp về bất động sản và giao dịch bất động sản, có thể tổng hợp chúng lại thành một thuế duy nhất để hiệu quả hơn. Bởi vì phát triển bất động sản là một yếu tố quan trọng thúc đẩy nhu cầu cơ sở hạ tầng đô thị, thuế bất động sản thường được xem là một hình thức hiệu quả để thu hồi chi phí của các cơ sở hạ tầng được tài trợ bằng nguồn vốn công. Có thể có tiềm năng thu hồi chi phí tốt hơn đối với một loạt các dịch vụ thành phố (ví dụ, phí đỗ xe).

Một lĩnh vực khác được xem xét trong PER-IFA là trợ cấp cân đối ngân sách mà trung ương dành cho các tỉnh, trợ cấp này có vai trò quan trọng để giảm bớt chênh lệch giữa các tỉnh do sự khác biệt trong năng lực tạo nguồn tài chính riêng của từng tỉnh, và điều này lại do sự khác biệt về mức độ thịnh vượng của tỉnh và về năng lực chính quyền tỉnh. Cần dựa vào những công thức khách quan (thay vì đàm phán bất thường) khi phân bổ những khoản trợ cấp này để các tỉnh có được sự chắc chắn về nguồn thu trong tương lai của họ, điều đó tăng cường năng lực đi vay của tỉnh (bởi vì người cho vay cũng sẽ cảm thấy tin tưởng hơn về năng lực trả nợ của chính quyền địa phương). Điều quan trọng là những công thức đó phải dựa trên nguồn thu tiềm năng, không phải là nguồn thu thực tế, có như vậy thì mới thúc đẩy chính quyền địa phương tìm cách tự huy động nguồn thu của mình.

Hiện nay, chính quyền tỉnh thành thường huy động nguồn thu qua các giao dịch với các công ty phát triển bất động sản tư nhân, cụ thể là bán quyền sử dụng đất. Bởi vì chính quyền tỉnh tiến hành giao dịch với tư nhân theo cách bất thường trong các môi trường không thực sự công khai, nên có khả năng xảy ra hành vi không chính đáng. Cần có khuôn khổ cơ bản ở cấp tỉnh để công khai các tiêu chuẩn hoạt động của chính quyền địa phương khi liên kết hợp tác với khu vực tư nhân. Tốt nhất là từng chính quyền địa phương sẽ xây dựng các tiêu chuẩn này rồi công bố cho công chúng biết; hoặc trung ương đề ra

Khung 2.4: Sử dụng quỹ bảo hiểm hưu trí để cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng ở Chi-l

Đầu thập niên 1990s để tăng đầu tư cơ sở hạ tầng, Chính phủ Chi-lê đã đưa ra chương trình nhượng quyền để thu hút vốn tư nhân đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông, gồm đường xá, cầu, hầm và sân bay. Chương trình này đã thu hút được hơn 3,6 tỷ USD vốn tư nhân cho đầu tư cơ sở hạ tầng.

Chi-lê là nước Mỹ La-tinh đầu tiên cho phép quỹ bảo hiểm hưu trí đầu tư vào các dự án cơ sở hạ tầng. Năm 1981, Chi-lê thay thế hệ thống bảo hiểm hưu trí thu đến đâu chi đến đó bằng một hệ thống tích luỹ đủ vốn gồm các tài khoản bảo hiểm hưu trí của từng cá nhân do tư nhân quản lý. Tính tới năm 2001, hơn 95% người lao động Chi-lê đã tham gia hệ thống này; quỹ bảo hiểm đã tích luỹ được số tài sản trị giá 36 tỷ USD; và tỷ lệ lợi suất thực trung bình là 10,9% một năm.

Ban đầu, quỹ hưu trí bị hạn chế không được đầu tư vào các dự án cơ sở hạ tầng. Một trở ngại cụ thể là tình trạng thiếu các trái phiếu hoặc các công cụ tài chính khác đạt hạng đáng đầu tư do các doanh nghiệp dự án nhượng quyền phát hành. Đến giữa thập niên 1990s đã có những thay đổi pháp lý trong các quy chế về tài chính và cơ sở hạ tầng cho phép các quỹ hưu trí và công ty bảo hiểm được đầu tư vào lĩnh vực này. Những cải cách này giúp các quỹ hưu trí và công ty bảo hiểm đầu tư vào trái phiếu mới chưa có lịch sử. Nhờ các cải cách này, một công cụ tài chính dài hạn mới, Trái phiếu Cơ sở hạ tầng, được tung ra. Trái phiếu cơ sở hạ tầng tiêu biểu là trái phiếu lãi suất cố định với kỳ hạn 20 năm ghi bằng đơn vị Unidades de Fomentos (đơn vị thanh toán có điều chỉnh lạm phát được sử dụng ở Chi-lê) với hạng tín dụng AAA theo kết quả định hạng địa phương và có bảo lãnh đơn dòng. Trái phiếu này được dành riêng để bán cho các nhà đầu tư tư nhân, kể cả các quỹ hưu trí trong nước, và luôn có số đặt mua cao hơn so với số lượng phát hành.

Trong số 16 dự án nhượng quyền đường thu phí được trao, 11 dự án chọn phương án Trái phiếu Cơ sở Hạ tầng, 3 dự án vay ngân hàng và 2 dự án chưa quyết định cấu trúc vốn. Việc phát triển thị trường trái phiếu cơ sở hạ tầng ở Chi-lê được hưởng một lợi thế là năm 1995 Chi-lê được định hạng tín dụng "A-", nhờ đó có cơ hội bảo lãnh đơn dòng đối với việc phát hành trái phiếu. Tháng 11 năm 1998, tổ hợp xử lý việc nâng cấp đoạn đường Talca – Chillan trong trục đường chính, Tuyến đường số 5, đã phát hành đợt đầu được 150 triệu USD trái phiếu cơ sở hạ tầng. Tính tới giữa năm 2002, đã có năm lần phát hành trái phiếu cơ sở hạ tầng với tổng giá trị đạt 963 triệu USD. Chương trình nhượng quyền hiện đang được mở rộng để tư nhân đầu tư xây dựng trại giam và cơ sở hạ tầng đô thị

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2004).

các tiêu chuẩn. Những tiêu chuẩn này cần đặt ra yêu cầu bắt buộc sử dụng đấu thầu cạnh tranh, và phải đề ra quy trình minh bạch để xem xét các đề xuất do nhà đầu tư tự đưa ra.

2.3.8 Các thể chế tài chính phi ngân hàng

Ở các thị trường tài chính phát triển hơn, các thể chế tập hợp rủi ro (công ty bảo hiểm) và các thể chế tiết kiệm theo hợp đồng (các quỹ tương hỗ hoặc chương trình bảo hiểm hưu trí tư nhân) là những thể chế bổ trợ quan trọng bên cạnh các ngân hàng (xem Khung 2.4). Những thể chế này có thể giúp mở rộng diện kỳ hạn và rủi ro đối với nhà đầu tư, và qua đó đưa ra một diện rộng hơn các dịch vụ tập hợp rủi và kỳ hạn cho nhà đầu tư. Hiện nay phần lớn tiết kiệm trong nước đều đổ vào đầu tư bất động sản, kinh doanh nhỏ, vàng, tài khoản ở ngân hàng nước ngoài hoặc đơn giản là để ở trong nhà. Phát triển các công cụ đầu tư dài hạn có thể giúp thúc đẩy mức lợi suất chung của cả quốc gia đối với những khoản tiết kiệm này, và sẽ giúp tạo ra nguồn vốn dài hạn để đầu tư cơ sở hạ tầng.

Bằng cách tạo thêm cạnh tranh đối với các ngân hàng, các thể chế tài chính phi ngân hàng có thể giúp thúc đẩy hiệu quả chung, và giúp nền kinh tế phục hồi nhanh hơn sau cú sốc trong ngành ngân hàng. Mặc dù ưu tiên cải cách hiện nay tập trung vào ngành ngân hàng vì tầm quan trọng của các ngân hàng trong việc cấp vốn cho mọi loại hình doanh nghiệp, cũng nên chú ý thúc đẩy lĩnh vực tài chính phi ngân hàng. Cần chú ý đảm bảo mức độ giám sát cẩn trọng đầy đủ đối với lĩnh vực này.

2.3.9. Các cơ quan định hạng tín dụng

Các cơ quan định hạng tín dụng có thể giúp cải thiện hiệu quả trong nhiều yếu tố khác nhau của thị trường tài chính, bằng cách cải thiện chất lượng thông tin về xác suất trả nợ của các doanh nghiệp hoặc các chính quyền đang tìm nguồn vốn. Những thông tin như vậy sẽ giúp định giá chính xác hơn các tài sản tài chính như trái phiếu hoặc cổ phiếu, dù là do chính phủ hay doanh nghiệp phát hành, và các ngân hàng cũng có thể sử dụng những thông tin này để xác định mức độ đáng cho vay của các doanh nghiệp đang xin vay vốn.

Cơ quan định hạng tín dụng đầu tiên của Việt Nam, Trung tâm Định hạng Tín dụng Vietnamnet (CRVC) được khai trường ngày 4 tháng 6 năm 2005, thuộc công ty phần mềm và truyền thông (VASC) thuộc sở hữu nhà nước. Sáng kiến xuất phát từ chính công ty VASC chứ không phải các cán bộ Chính phủ. Dường như công ty này có những nguồn lực để cung cấp thông tin tín dụng về các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng. Cần có các quy chế giúp cho việc thiết lập một cơ quan có khả năng thu thập những thông tin hữu ích về các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng. Quy chế đó có thể quy định việc tiếp cận các thông tin về thuế và hải quan, hoặc nghĩa vụ pháp lý bắt buộc các doanh nghiệp muốn được niêm yết cổ phiếu hoặc phát hành trái phiếu thì phải có định hạng tín dụng. Theo tin tức báo chí thì Bộ Kế hoạch và Đầu tư đang tìm kiếm đối tác nước ngoài để thiết lập một cơ quan định hạng tín dụng dưới hình thức liên doanh hoặc 100% vốn nước ngoài.

2.3.10. Cổ phần hoá

Trên trường quốc tế, nhiều Chính phủ đã sử dụng việc bán cổ phần của các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước như là một cách tạo nguồn thu đáng kể. Khi Việt Nam phải đối mặt với các thách thức về nguồn vốn để tài trợ cho chương trình đầu tư lớn, thì việc cổ phần hoá có thể là một nguồn tài chính bổ sung.

Chương trình cổ phần hoá là một quá trình đa dạng hoá sở hữu các doanh nghiệp nhà nước bằng cách bán cổ phần. Ở đây chủ yếu bán cổ phần cho cán bộ công nhân viên của doanh nghiệp, qua đó làm tăng năng suất doanh nghiệp vì người lao động có động cơ mạnh hơn để làm việc hiệu quả hơn. Cổ phần hoá cũng có thể là bán lại cho một doanh nghiệp khác, nên nó cũng không nhất thiết là tư nhân hoá. Cổ phần hóa thường bán ít nhất là 15% cổ phần, còn nhà nước vẫn là chủ sở hữu chính.

Năm 2003, có khoảng 450 doanh nghiệp nhà nước đã được cổ phần hoá, và năm 2004 thêm 700 doanh nghiệp nữa. Khảo sát tiến hành ở 850 doanh nghiệp nhà nước đã cổ phần hoá cho thấy rằng các doanh nghiệp hoàn thành tốt việc tái cơ cấu có nhiều kết quả tích cực: vốn tăng 44%, doanh số tăng 24% và thu nhập người lao động tăng 12%. Phần lớn các doanh nghiệp cổ phần hoá đều nhỏ, với số vốn dưới 5 tỷ đồng (300.000 USD). Các doanh nghiệp có vốn trên 10 tỷ đồng chỉ chiếm 13% số các doanh nghiệp được cổ phần hoá trong năm 2004[24].

Các quy định liên quan tới cơ sở hạ tầng theo Quyết định số 155 của năm 2004 gồm:

- Hệ thống tải điện quốc gia sẽ vẫn thuộc sở hữu nhà nước, nhưng phần phân phối và phần phát điện thì được cổ phần hoá tới mức 49%.
- Các mạng cáp viễn thông quốc gia và quốc tế vẫn thuộc sở hữu nhà nước. Không thấy đề cập gì tới việc ai có quyền sử dụng cáp.

24. Nguồn: Kinh tế Việt Nam (2005)

- Quản lý và bảo dưỡng mạng lưới đường sắt quốc gia vẫn thuộc sở hữu nhà nước, cũng tương tự với sân bay cảng biển lớn, công trình xử lý nước thải ở các thành phố lớn và chiếu sáng khu vực công cộng.
- Các doanh nghiệp có số vốn nhà nước từ 30 tỷ đồng và đóng góp ngân sách từ 3 tỷ đồng và các doanh nghiệp vận tải hàng không đường sắt vẫn tiếp tục thuộc sở hữu nhà nước 100%.
- Nhà nước sẽ giữ tối thiểu 50% vốn sở hữu trong các doanh nghiệp cấp nước lớn ở đô thị.
- Nhà nước sẽ giữ tối thiểu 50% vốn sở hữu trong các doanh nghiệp vận tải đường biển.
- Nhà nước sẽ giữ tối thiểu 50% vốn sở hữu trong các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực quản lý và bảo dưỡng đường bộ, đường thuỷ, tàu bè, bến xe buýt quan trọng.
- Các công ty xây dựng không còn nằm trong danh mục các doanh nghiệp nhà nước mà nhà nước sẽ giữ tối thiểu 50% vốn sở hữu nữa.

Vậy là Quyết định mới và Nghị định mới tạo cơ sở pháp lý để cổ phần hoá một số doanh nghiệp cơ sở hạ tầng thuộc sở hữu nhà nước. Tính tới mùa hè năm 2005, đã tiến hành thí điểm cổ phần hoá trong lĩnh vực phát điện và phân phối điện, và có kế hoạch cổ phần hoá tất cả các nhà máy điện hiện nay của EVN trừ các nhà máy thuỷ điện lớn, trong ba năm tới. Bộ Giao thông Vận tải đã cổ phần hoá 48 doanh nghiệp, và vào tháng 6 năm 2005 đã công bố kế hoạch cổ phần hoá 141 doanh nghiệp trong năm 2005 và năm 2006. Việc cổ phần hoá hai công ty con trong lĩnh vực dịch vụ điện thoại di động của VNPT đang được xem xét.

Một số đặc điểm chung của chương trình cổ phần hoá hiện tại làm giảm bớt lợi ích tài chính của nó. Các nhà tài trợ sẽ giảm bớt số tiền họ sẵn sàng trả để mua cổ phần của một công ty nếu:

- Không có đủ sự công khai thông tin về tình hình kế toán và các rủi ro kinh doanh của doanh nghiệp;
- Một chế độ quản trị doanh nghiệp kém phát triển không tạo cho cổ đông đủ quyền lực để định hướng các nhà quản lý, hoặc không bảo vệ quyền lợi của cổ đông thiểu số để họ được hưởng một tỷ lệ lợi nhuận tương đương;
- Các nhà đầu tư cơ sở hạ tầng không có khả năng đạt được quyền kiểm soát quản lý;
- Cổ phiếu không được niêm yết trên thị trường, làm giảm khả năng bán cổ phần. Chỉ có một số ít các công ty cổ phần hoá được niêm yết. Năm 2005 chỉ có 28 doanh nghiệp nhà nước cổ phần hoá được niêm yết trên sàn giao dịch chứng khoán Thành phố Hồ Chí Minh, trong tổng số hơn 2.400 doanh nghiệp nhà nước đã cổ phần hoá.
- Việc bán cổ phiếu thường hạn chế trong phạm vi các nhà quản lý và công nhân viên, những người chỉ sẵn sàng hoặc có khả năng trả một số tiền ít hơn so với nhà đầu tư chung để mua cổ phiếu trong doanh nghiệp họ.

Khi quá trình cổ phần hoá mở rộng về quy mô và phạm vi, cần khắc phục những vấn đề này. Có thể thông qua một luật cổ phần hoá mang tính toàn diện (hoặc về việc cổ phần hoá các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng), quy định về cách thức bán cổ phần, quyền lợi hợp pháp của cổ đông thiểu số, v.v. Hoặc là Chính phủ có thể bắt đầu bằng các dự án thí điểm, và cải thiện dần cách làm theo thời gian.

2.3.11 Đầu tư tư nhân

Có tiềm năng lớn về đầu tư tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng. Đầu tư tư nhân, kể cả đầu tư nước ngoài, hứa hẹn nguồn tài chính gần như không có giới hạn, và có thể đáp ứng tốt

Bảng 2.3:
Đầu tư tư nhân (Cam kết hợp đồng) — triệu USD

	Cảng	Sân bay	Đường thu phí	Viễn thông	Nước	Điện	Khí đốt
1994	10						
1995				128			
1996		15		40		205	
1997	70			714		110	
1998				237	38,8		
1999						120,5	
2000					20		
2001					154		
2002	20		10			480	1300
2003				230		412	
2004							

Nguồn: cơ sở dữ liệu về sự tham gia của tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng (PPI), trừ số liệu ngành Viễn thông về đầu tư mạng lưới theo hợp đồng hợp tác kinh doanh BCC được lấy từ nguồn USAID (2005).

cho chương trình phát triển đầu tư cơ sở hạ tầng. Nhưng để có thể tận dụng tối đa tiềm năng này cần có các dự án tốt với mức giá phí đảm bảo thu hồi chi phí đầy đủ, tính cả lãi vốn đầu tư; sự chuẩn bị kỹ lưỡng cho các giao dịch; và môi trường quản lý điều tiết tốt. Mặc dù trong Chính phủ dường như có sự ngại ngần không muốn đẩy nhanh chương trình lớn về đầu tư tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng, có thể thấy có những lý lẽ rất thuyết phục để thử nghiệm nhiều hơn với các giao dịch đầu tư tư nhân, để xác định mức độ cần có một chương trình đầu tư tư nhân lớn hơn, và để xây dựng kinh nghiệm cần thiết để có thể chuyển sang một chương trình lớn hơn.

Bảng 2.3 tóm tắt số tiền đầu tư trong các dự án cơ sở hạ tầng có sự tham gia của tư nhân từ năm 1994. Trong giai đoạn 1997 - 2003 cam kết của tư nhân tham gia cơ sở hạ tầng (PPI) chiếm khoảng 15% tổng đầu tư cơ sở hạ tầng. Trừ đi một dự án - dự án phát triển mỏ khí và đường ống dẫn khí đốt trị giá 1,3 tỷ USD, thì cam kết PPI chiếm 8,5% tổng đầu tư. Có nghĩa là ngoại trừ lĩnh vực phát triển khí đốt, thì vốn tư nhân từ trước tới nay đóng vai trò nhỏ trong đầu tư cơ sở hạ tầng.

Năng lượng là ngành thu hút PPI nhiều nhất, với dự án Nam Côn Sơn và một số dự án sản xuất điện độc lập (IPP) theo hình thức BOT. Nhìn về phía trước, do thiếu những nguồn tài chính khác EVN sẽ cần phải mua hơn một nửa số điện cần có thêm trong giai đoạn 2005 – 2010 từ các nguồn độc lập, chủ yếu là các nhà máy điện độc lập. Kinh nghiệm đấu thầu cạnh tranh cùng kết cục thành công của dự án Phú Mỹ II là khuôn khổ tốt để có thêm các dự án IPP khác.

Ngành viễn thông là một ứng viên hàng đầu để tăng thêm sự tham gia của tư nhân. Các thị trường vốn quốc tế chẳng hạn thường rất sẵn sàng đầu tư vào lĩnh vực viễn thông. Hơn nữa, bởi vì các thị trường viễn thông có thể tạo điều kiện cạnh tranh mạnh mẽ nên ít có khó khăn về mặt quản lý điều tiết hơn so với các ngành khác. Việc để tư nhân tham gia thị trường viễn thông có thể làm tăng thêm nguồn vốn để đầu tư cho viễn thông, và giải phóng nguồn lực công để đầu tư cho các lĩnh

vực khác. Thị trường viễn thông cạnh tranh hơn cũng luôn tạo tăng trưởng mạnh về việc làm từ trước tới nay. Tăng đầu tư tư nhân trong lĩnh vực viễn thông sẽ đòi hỏi đẩy nhanh quá trình dịch chuyển hướng tới tự do hoá, kể cả việc nới lỏng các hạn chế hiện nay về sở hữu nước ngoài. Để có thể thúc đẩy quá trình này, nên cổ phần hoá các công ty viễn thông, cho phép nước ngoài tham gia.

Lĩnh vực cần đầu tư mới nhiều nhất là giao thông, trong đó đường bộ chiếm tỷ lệ đầu tư cao nhất (khoảng 80%). Đường thu phí có thể tạo khả năng hấp dẫn đối với nhà đầu tư tư nhân. Có nhiều dự án tiềm năng trong các lĩnh vực khác, cả lớn lẫn nhỏ, có thể tranh thủ được nhiều vốn tư nhân hơn, như các nhà máy nước và xử lý nước thải, xây dựng cầu và cảng.

Nhưng thu hút khu vực tư nhân thực hiện các đầu tư lớn về cơ sở hạ tầng là việc vừa khó vừa phức tạp. Để thu hút nguồn vốn tư nhân, các nhà đầu tư kỳ vọng mức lãi trên vốn đầu tư tương xứng với rủi ro họ lãnh chịu, nhưng cần cân bằng nhu cầu này với việc bảo vệ người sử dụng trước thế lực thị trường của các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng đã tư nhân hoá. Sự cân bằng này phải được thực hiện trong các văn bản giao dịch (hợp đồng pháp lý, giấy phép, và luật pháp được thiết lập để thu hút những đầu tư ban đầu) và trong môi trường quản lý điều tiết tiếp theo được thiết lập để điều chỉnh hoạt động của doanh nghiệp cơ sở hạ tầng. Làm tốt tất cả những việc này là chuyện rất khó, đòi hỏi phải có các nhà kinh tế, kế toán, và luật sư giỏi cũng như phải có định hướng chính trị cẩn trọng. Cách tốt nhất để thiết lập những kỹ năng này là học bằng cách trải nghiệm, nghĩa là ngoài chương trình nhà đầu tư sản xuất điện độc lập được dự kiến cho ngành điện (IPP) Việt Nam nên thiết lập các dự án thí điểm với sự tham gia của tư nhân, cho phép họ có cả quyền kiểm soát quản lý, trong một loạt các lĩnh vực cơ sở hạ tầng.

2.3.12. Quản lý rủi ro

Nên tài trợ cho đầu tư bằng cách vay trước trả sau, nhưng làm như vậy có thể có rủi ro là chính phủ sẽ không có khả năng thanh toán cho khoản vốn đã được ứng trước. Một yếu tố truyền thống trong quản lý rủi ro là đảm bảo việc thanh toán nợ không chiếm một tỷ lệ quá cao trong chi tiêu của Chính phủ. Khi các công cụ tài chính thay thế được sử dụng nhiều hơn nữa thì cần chú ý hơn tới các nghĩa vụ dự phòng liên đới, ở cấp quốc gia cũng như cấp tỉnh.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy khi các Chính phủ trông chờ vào các doanh nghiệp nhà nước hoặc khu vực tư nhân đảm nhiệm phần lớn hơn trong việc đầu tư cơ sở hạ tầng, thì họ thường đưa ra bảo lãnh hoặc những hình thức hỗ trợ dự phòng khác của Chính phủ. Ví dụ, Chính phủ có thể bảo lãnh trái phiếu do một doanh nghiệp nhà nước phát hành, hoặc Chính phủ có thể bảo lãnh rằng các cơ sở công ích của nhà nước sẽ mua một số lượng điện tối thiểu của nhà sản xuất điện độc lập. Mục đích là làm tăng lợi suất *kỳ vọng* cho nhà đầu tư tư nhân, và nhờ đó tăng được đầu tư tư nhân, mà không cần phải chi tiền mặt trực tiếp từ ngân sách.

Khi cân nhắc xem liệu Chính phủ có nên có hỗ trợ liên đới hay không thì nên phân biệt giữa những rủi ro chính sách và rủi ro ngoài chính sách[25]. Rủi ro chính sách là sự biến đổi lợi suất ròng của một dự án do tác động của thay đổi chính sách của Chính phủ. Những thay đổi đơn phương từ phía Chính phủ về

25. Xem Brixi (2005).

luật pháp, quy chế, hoặc thậm chí là cả hợp đồng có thể làm giảm khả năng thu lợi của dự án. Khi nhà đầu tư tư nhân phải chịu những rủi ro này chi phí vốn tăng lên. Khi Chính phủ đứng ra lãnh chịu những rủi ro này thì nó sẽ tạo được động cơ mạnh mẽ hơn để chính phủ thiết lập và duy trì những chính sách lành mạnh. Nói chung, các thoả thuận về việc nhà đầu tư sẽ được đền bù trong trường hợp chính sách thay đổi có thể giúp giảm chi phí dự án.

Các rủi ro ngoài chính sách là những rủi ro mà Chính phủ ít hoặc không có khả năng tác động. Ví dụ về loại rủi ro này là chi phí xây dựng, nhu cầu tương lai đối với dịch vụ cơ sở hạ tầng đó, hoặc giá trị của đồng bản tệ. Kin nghiệm quốc tế cho thấy một số Chính phủ đã bảo lãnh đối với những rủi ro ngoài chính sách dưới sự ngộ nhận rằng làm như vậy không mất gì của Chính phủ. Không khác gì trường hợp rủi ro chính sách, trong trường hợp này có tồn tại một chi phí khi Chính phủ lãnh chịu những rủi ro này bởi vì có xác suất là bảo lãnh sẽ được dùng tới, nhưng trong trường hợp này chưa rõ là chi phí sẽ thấp hơn đối với chính phủ hay là thấp hơn nếu để cho nhà đầu tư lo.

Khi đưa ra bảo lãnh, một Chính phủ cẩn trọng về tài khoá sẽ có những bước đi phù hợp để kiểm soát "mức độ rủi ro", "chi phí tài khoá", và "rủi ro tài khoá" tạo ra bởi bảo lãnh đó. Mức độ rủi ro có nghĩa là số tiền tối đa mà Chính phủ có thể phải chi trả khi đưa ra bảo lãnh. Chi phí tài khoá có nghĩa là giá trị hiện tại ròng của dòng tiền sẽ được chi trả bảo lãnh, có xét tới xác suất mà bảo lãnh đó sẽ được sử dụng tới. Rủi ro tài khoá có nghĩa là sự biến động của dòng tiền mà Chính phủ chi trả.

Nghĩa vụ dự phòng liên đới của Chính phủ có thể là một cơ chế hiệu quả để Chính phủ tranh thủ đòn bẩy bổ sung cho nguồn lực khan hiếm của ngân sách, khuyến khích tư nhân bỏ vốn nhiều hơn. Thực tế rằng có những rủi ro đi kèm với nghĩa vụ dự phòng liên đới của Chính phủ cũng không có nghĩa là cần phải tuyệt đối tránh sử dụng nghĩa vụ dự phòng liên đới. Đúng hơn là cần phải theo dõi những rủi ro này, đảm bảo rủi ro không trở nên thái quá. Các yếu tố của một khuôn khổ quản lý rủi ro hiệu quả gồm:

- Xây dựng các hướng dẫn và tiêu chí đối với những rủi ro mà Chính phủ nên bảo lãnh;
- Các chính sách hạn chế mức độ chịu rủi ro của Chính phủ ở mức cẩn trọng;
- Phân tích định lượng về chi phí tài khoá và rủi ro của các đề xuất về bảo lãnh và các hình thức hỗ trợ khác của Chính phủ,
- Báo cáo tài chính công khai về bảo lãnh của Chính phủ và các chi phí dự kiến của chúng trong các tài khoản của Chính phủ.
- Hỗ trợ thể chế đối với những chính sách này, kể cả về cán bộ có kỹ năng phù hợp.

Có thể gặp phải các vấn đề về quản lý rủi ro trong tương lai gần khi nhu cầu phát triển các IPP trong ngành điện trở nên cấp bách hơn. Cách tiếp cận của Chính phủ trong bảo lãnh đối với các IPP sẽ có tác động lên các lĩnh vực khác. Cần phát triển chính sách về bảo lãnh IPP như là một phần của cách tiếp cận chung trong tất các ban ngành và cấp chính quyền để quản lý rủi ro.

Khuôn khổ quản lý rủi ro của Việt Nam cần bám sát theo các hoạt động của Chính phủ, chính quyền địa phương và các doanh nghiệp nhà nước. Trên thực tế Chính phủ không thể để chính quyền địa phương hoặc các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng lớn sụp đổ vì đã đảm lãnh quá nhiều nghĩa vụ. Cho nên hoặc là Chính phủ phải đảm bảo có đủ nguồn thu để trang trải mức độ tổn kém rủi ro của những đơn vị này, hoặc bản thân từng đơn vị phải có khuôn khổ đầy đủ để tự quản lý rủi ro của riêng mình.

2.4 Khuyến nghị

Mức đầu tư cơ sở hạ tầng trong những năm gần đây đạt khoảng 9% GDP. Đầu tư cơ sở hạ tầng tập trung xử lý sự thiếu hụt để có thể cung cấp cho người sử dụng những dịch vụ cơ bản kết hợp với việc mở rộng hệ thống để theo kịp với tốc độ tăng trưởng nhanh của Việt Nam. Các số liệu về tiếp cận cho thấy còn cần đầu tư thêm nhiều, và đầu tư điện chưa thực sự đáp ứng đủ nhu cầu, không thấy bằng chứng gì là mức độ đầu tư như trên là quá nhiều. Thực tế các quy hoạch ngành cho thấy nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng có thể ở mức 10-11% GDP, mặc dù những kế hoạch này cần phải được xem xét theo từng dự án để đảm bảo từng dự án đem lại giá trị dương về lợi ích xã hội ròng.

Trong khuôn khổ đầu tư nói chung có thể tăng thêm tỷ lệ nguồn vốn ngoài ngân sách và ngoài ODA. Làm như vậy sẽ giải phóng được nguồn ngân sách và ODA, cho phép tăng thêm đầu tư cơ sở hạ tầng hoặc dùng để chi tiêu cho các ưu tiên khác của Chính phủ. Việc phát triển các hình thức cấp vốn khác cũng sẽ giúp thay thế ODA ưu đãi, khi nguồn ODA hết dần. Một loạt cải cách sẽ giúp phát triển những nguồn tài chính mới như vậy, và cải thiện hiệu quả của các nguồn tài chính hiện tại.

Để giúp cho việc ưu tiên hoá, các khuyến nghị dưới đây có đi kèm với khuôn khổ thời gian dự kiến: (S) ngắn hạn (1-2 năm) và (M) trung hạn (3-5 năm). Nói chung, các khuyến nghị về việc thay đổi chính sách hoặc chỉnh sửa lại đơn giản thì có thể thực hiện trong khung thời gian ngắn hạn, còn những khuyến nghị đòi hỏi phải xây dựng năng lực có thể cần phải có khung thời gian dài hơn một chút.

Các khuyến nghị gồm:

(2.1) Cải thiện các cơ chế theo dõi và đánh giá dự án để đánh giá lợi ích đạt được từ chương trình đầu tư cơ sở hạ tầng. Trước hết là ngành giao thông, vì các chỉ tiêu tiếp cận cần đạt được trong ngành này ít hiển nhiên hơn trong khi ngành này lại chủ yếu dựa vào đầu tư công. (M)

(2.2) Hướng tới thu hồi chi phí nhiều hơn trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng, bất cứ khi nào làm được. (S)

(2.3) Xác lập các tiêu chí cho việc sử dụng nguồn tiền đóng thuế để đầu tư cơ sở hạ tầng chỉ hạn chế trong phạm vi những dự án mà: (S)

- lợi ích xã hội được chứng tỏ vượt xa lợi ích của tư nhân vì các yếu tố ngoại hiện hoặc các mối quan tâm về xã hội; và
- thu hồi chi phí thông qua phí người sử dụng trong phạm vi tối đa có thể đạt được, nhưng vẫn chưa đủ để đảm bảo khả thi tài chính.

(2.4) Cải thiện trọng điểm thương mại của các thể chế tài chính công, kể cả các ngân hàng thương mại cổ phần, Quỹ Hỗ trợ Phát triển, và các Quỹ Phát triển Đầu tư Địa phương. Các quyết định cho vay cần dựa trên cơ sở đánh giá thương mại về xác suất thanh toán và việc định lãi suất đối với khoản vay cần phải phản ánh rủi ro liên quan. Các biện pháp để thực hiện điều này là phải xây dựng các cấu trúc quản trị và trách nhiệm pháp lý quy định rõ những điều kiện cần đáp ứng để có thể được vay, và hỗ trợ kỹ thuật để xây dựng năng lực đánh giá khả năng lợi nhuận và định hạng rủi ro một cách chính xác. (M)

(2.5) Cải thiện hiệu quả thị trường trái phiếu bằng cách cải thiện công khai thông tin về khả năng đáp ứng nghĩa vụ nợ của các cơ quan công, phát hành trái phiếu Chính phủ với nhiều loại kỳ hạn, tạo chuẩn cho các công cụ tài chính không phải của Chính phủ, cải thiện phát hành (M)

và quản lý nợ của Kho bạc, tăng cường hoạt động và tính thanh khoản của trái phiếu Chính phủ bằng cách tăng cường khuôn khổ pháp lý.

(2.6) Thiết lập các quy định hướng dẫn về việc phát hành trái phiếu Chính phủ dùng cho đầu tư cơ sở hạ tầng, ưu tiên trái phiếu dựa vào nguồn thu cơ sở hạ tầng hơn so với trái phiếu dựa vào nguồn thu chung của Chính phủ. (S)

(2.7) Tiến hành đánh giá nhu cầu và phương tiện đầu tư cấp tỉnh thành, so sánh nhu cầu của tỉnh thành với nguồn tài chính hiện có, và nguồn lực tiềm năng có thể huy động được, ở cấp tỉnh thành. (S)

(2.8) Cải thiện năng lực tài chính của cấp tỉnh thành. Bắt đầu bằng cách thí điểm rồi rút ra bài học để triển khai trên cả nước. Những yếu tố để thí điểm có thể là: chẩn đoán điểm mạnh và điểm yếu trong năng lực của tỉnh thành; đánh giá hiệu quả của các mức độ và cấu trúc thuế địa phương, thăm dò khả năng tăng cường minh bạch và sự tham gia của người dân trong việc lập ngân sách; xây dựng năng lực kiểm soát chi phí; cải thiện các hệ thống kế toán (ví dụ, vi tính hoá, kế toán dồn tích có điều chỉnh); và phát triển các công cụ tài chính cấp tỉnh thành kể cả trái phiếu. (M)

(2.9) Rà soát lại cấu trúc quản trị của các quỹ phát triển đầu tư địa phương để tách xa chúng ra khỏi chính quyền sở hữu, để chính quyền địa phương không phải trở thành người trả nợ cuối cùng cho những nghĩa vụ nợ của quỹ phát triển địa phương. (S)

(2.10) Cải thiện khuôn khổ quản lý điều tiết về cổ phần hoá, kể cả nâng cao công khai thông tin và bảo vệ tốt hơn các quyền lợi của cổ đông; và yêu cầu các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng niêm yết trên sàn giao dịch chứng khoán công. (S)

(2.11) Đẩy nhanh sự tham gia của tư nhân trong ngành viễn thông và ngành điện, và xúc tiến các chương trình thí điểm để tư nhân tham gia nhiều hơn trong ngành nước và vệ sinh và ngành giao thông. (S)

(2.12) Thiết lập khuôn khổ quản lý rủi ro để ra mức hạn chế tối đa đối với mức nghĩa vụ liên đới của Chính phủ, đưa ra các hướng dẫn về việc phân chia rủi ro phù hợp giữa khu vực Nhà nước và khu vực tư nhân trong các liên kết hợp tác giữa Nhà nước với tư nhân, và yêu cầu tất cả các khoản hỗ trợ của Nhà nước, dù là trực tiếp hay là gián tiếp, trong các liên kết đó đều phải có phê duyệt của Bộ Tài chính. (M)

3. Lập kế hoạch và điều phối

Những vấn đề

Hiện nay có ba khu vực khó khăn trong lập kế hoạch và điều phối cơ sở hạ tầng:

(i) Thiếu vắng tiêu trí kinh tế để đặt ra thứ tự ưu tiên giữa các dự án.

(ii) Điều phối ngang những quyết định giữa các bộ với những trách nhiệm lập kế hoạch, đặc biệt trên phương diện kết hợp những cân nhắc tài chính và các mục tiêu phát triển không gian vào hoạt động lập kế hoạch đầu tư cơ sở hạ tầng.

(iii) Phân bổ trách nhiệm dọc qua các cấp cúa chính phủ, trên nguyên tắc "lệ thuộc kép" có khả năng làm phức tạp hóa hoặc làm chậm tiến trình phê duyệt; và với việc phân cấp phân quyền dẫn đến những khó khăn trong điều phối giữa các cấp địa phương.

Bên cạnh những vấn đề phối hợp chéo giữa các ngành, đặc biệt cần cải thiện quy hoạch đô thị, nơi quy hoạch không gian và thời gian quan trọng hơn bất cứ nơi nào khác, và kết hợp những cân nhắc về an toàn môi trường và xã hội vào khung quy hoạch đầu tư chung.

3.1 Xếp thứ tự trên các quyết định đầu tư

Tầm quan trọng của tiêu chí kinh tế dùng để lựa chọn các dự án đầu tư có thể ngày càng tăng khi vốn đầu tư cơ sở hạ tầng tăng. Xác định những dự án có hoàn vốn cao dễ khi nhiều người dân thiếu khả năng tiếp cận vào các dịch vụ cơ sở hạ tầng. Khi việc tiếp cận cơ sở hạ tầng tiến bộ hơn, việc lựa chọn những đầu tư để nâng cấp chất lượng dịch vụ sẽ trở nên khó khăn hơn.

Một quy trình lập kế hoạch kinh tế hiệu quả có thể dự tính các tỷ suất hoàn vốn kinh tế liên quan tới từng dự án, và thứ tự ưu tiên tùy thuộc vào tỷ suất hoàn vốn. Vốn sẽ được phân bổ cho các dự án phù hợp với thứ tự ưu tiên, cho đến khi nguồn tài chính ngân sách cạn kiệt.

Quá trình lập kế hoạch hiện nay còn xa mới đạt tiêu chuẩn lý tưởng, chưa nêu rõ phương thức làm thế nào để cân đối hợp lý giữa các đầu tư mong muốn. Không có hướng dẫn thẩm định dự án trước khi phê duyệt kế hoạch, và quá trình lập kế hoạch không quy định giám sát dự án nhằm tìm thấy bằng chứng về các loại hình hoàn vốn cho các loại dự án khác nhau. Việc thiếu tiêu chí kinh tế để xác định thứ tự ưu tiên dẫn đến việc tách biệt trong lập kế hoạch cho đầu tư mới và bảo dưỡng. Trong một số trường hợp, tăng bảo dưỡng sẽ cho hiệu quả đầu tư cao hơn là đầu tư mới, do vậy bảo dưỡng cần được xếp ưu tiên cấp vốn cao hơn.

Bước đầu tiên tiến tới tiêu chí cải thiện đối với phân bổ các nguồn vốn công cộng cho các dự án công là cải thiện các nghiên cứu khả thi cho các dự án cơ sở hạ tầng. Thậm chí nếu không thể dự tính được các tỷ suất hoàn vốn rõ ràng cho tất cả các dự án, thì thông tin được cải thiện cũng có thể giúp phân biệt những dự án có thứ tự ưu tiên cao hơn với những dự án có thứ tự ưu tiên thấp hơn. Khung 3.1 xác định những vấn đề cần cải thiện trong những nghiên cứu khả thi đặc trưng của Việt nam.

Bước thứ hai là xây dựng một khung kết quả với những mục tiêu và các tiêu chuẩn rõ ràng cho từng ngành. Khi xây dựng phương hướng chiến lược tổng thể cho một ngành, việc kết nối các chiến lược với mục tiêu và kết nối cải cách

Khung 3.1: Những yếu điểm chung của các báo cáo nghiên cứu khả thi của Việt Nam

Các yêu cầu thẩm định	Những thiếu sót hay gặp nhất
A. ĐÁNH GIÁ CHUNG	
Các vấn đề quốc gia và ngành	Thiếu tầm nhìn cấp quốc gia và cấp ngành, đặc biệt là đối với các kế hoạch tổng thể
Các mục tiêu phát triển	Thường không xuất phát từ các kế hoạch và chiến lược ở cấp cao; nói chung còn hạn chế tính tập trung.
Các phương án đầu tư	Phương thức từ trên dội xuống, có thể dẫn đến trùng lặp với các dự án khác trong trường hợp nguồn vốn tài trợ.
B. MÔ TẢ DỰ ÁN	
Các thông số	Các khung lô-gíc kết nối hoạt động với các thông số không được sử dụng thường xuyên.
Các phương án thay thế được cân nhắc	Phân tích các phương án dựa trên tiêu trí kỹ thuật, kinh tế, xã hội và môi trường còn hạn chế.
C. THỰC HIỆN VÀ VẬN HÀNH	
Tổ chức thể chế	Phân tích chưa đầy đủ về cam kết và năng lực của cơ quan thực hiện dự án
Tính bền vững	Chưa chú ý đầy đủ đến phương diện vận hành và báo dưỡng dự án
Giám sát và đánh giá	Thường dựa trên kết quả, không đưa những số liệu trước khi có dự án vào hoặc đánh giá tác động của dự án.
Những rủi ro chính	Phân tích không đầy đủ về rủi ro (ví dụ những khó khăn trong trưng dụng đất) và các chiến lược giảm thiểu rủi ro.
D. TÓM TẮT DỰ ÁN	
Kỹ thuật	Hạn chế về chi tiết trên các phương diện tiêu chuẩn và hoạt động cũng như các tác động môi trường
Kinh tế và Tài chính	Các dự toán chú yếu dựa vào các định mức giá; phương pháp dự toán hoàn vốn không đáng tin cậy.
Ủy thác tài chính	Thường thiếu vắng đánh giá các rủi ro về ủy thác tài chính và các chiến lược giảm thiểu tham nhũng.
Xã hội	Thiếu tham vấn cộng đồng và đánh giá những tác động tiềm ẩn đối với những nhóm dân cư dễ bị tổn thương.
Môi trường	Sử dụng hạn chế các đánh giá tác động môi trường và các chính sách an toàn

Nguồn: Báo cáo phát triển Việt nam 2006, trích dẫn KFW (2005)

Khung 3.2: Lập kế hoạch phát triển ở Malaysia

Lập kế hoạch phát triển ở Malaysia đề cập đến lập kế hoạch dài hạn – trung hạn và ngắn hạn; lập kế hoạch ngành dọc, ngành ngang, tập trung hóa và phân cấp phân quyền.

Được khởi xướng năm 1991, và tầm nhìn hướng tới năm 2020, thể hiện nguyện vọng phát triển quốc gia trong giai đoạn 30 năm. Kế hoạch này được hỗ trợ bởi các kế hoạch 10 năm, trong đó cung cấp thông số của các chương trình cụ thể để hỗ trợ tầm nhìn lâu dài. Kế hoạch trung hạn được lập cùng với các kế hoạch phát triển 5 năm trong đó đề ra phân bổ chương trình phát triển khu vực công cộng. Thông qua việc xác định những ngành ưu tiên, những kế hoạch này cũng hướng dẫn khu vực tư nhân quyết định các chính sách đầu tư của riêng họ. Vào thời điểm giữa chu kỳ 5 năm của kế hoạch, một đoàn công tác xem xét kế hoạch 5 năm sẽ được tiến hành. Đoàn xem xét này xác định kế hoạch có được thực hiện theo đúng với những mục tiêu đã nêu và theo đúng lịch trình phát triển hay chưa, rồi đánh giá các chính sách ngành và các chiến lược nếu cần thiết. Kế hoạch ngắn hạn (và điều chỉnh kế hoạch) nảy sinh trong ngân sách năm được bộ Tài chính chuẩn bị.

Ở cấp quốc gia, các mục tiêu phát triển được Ủy ban Kinh tế quốc gia (NEC) – một ủy ban cấp bộ do Thủ tướng làm chủ tịch, và Ủy ban lập kế hoạch phát triển quốc gia (NDPC)—một ủy ban bao gồm những cán bộ cao cấp nhất của các bộ, xây dựng. Phòng lập kế hoạch kinh tế (EPU) – nằm trong văn phòng Thủ tướng – giữ vai trò hoạt động như một cơ quan điều phối và tổng hợp hơn là một cơ quan đề xướng những kế hoạch ngành. Một tổ chức thể chế tương tự tồn tại ở các cấp bang và quận huyện. Ở cấp bang, Các phòng lập kế hoạch kinh tế bang và các văn phòng phát triển của bang chịu trách nhiệm xây dựng các chiến lược phát triển cho bang mình.

Ở bước khởi đầu của bất kỳ một kế hoạch nào, NEC và NDPC xác định những chính sách phát triển ở tầm rộng và những thứ tự ưu tiên ngành. Các bộ, các ban ngành, các cơ quan luật pháp và các doanh nghiệp công ích phi tài chính được mời để xem xét đấu thầu cung cấp vốn phát triển trong năm năm tới để thực hiện những chiến lược đã đề ra. Những cơ quan cấp dưới quốc gia được yêu cầu thảo luận các chương trình phát triển của mình với phòng lập kế hoạch kinh tế liên bang trước khi nộp các chương trình này lên cấp bộ liên quan. Điều này đảm bảo rằng chính quyền bang biết được những đề xuất phát triển của các cơ quan đang hoạt động trong phạm vi khu vực họ quản lý. Tài liệu nộp phải bao gồm mô tả dự án đề xuất, và bao gồm dự toán chi phí. Khi nhận được những tài liệu đề xuất này, EPU sẽ đánh giá và phân thứ tự ưu tiên cho những dự án phát triển. EPU sẽ tham vấn với các bộ, cơ quan và chính quyền bang để xem xét kết quả hoạt động trong thời gian qua cũng như kiểm tra tốt hơn về phạm vi và chi phí của mỗi chương trình. NDPC là cơ quan ra quyết định cuối cùng về lựa chọn các chương trình chi tiêu cho các kế hoạch năm năm.

Số lượng và tầm cỡ những đề xuất luôn luôn vượt quá nguồn lực có sẵn. Theo đó EPU phải cân đối và xếp thứ tự ưu tiên các yêu cầu phù hợp với thực tế tài chính công. Một số tiêu trí áp dụng khi xếp thứ tự ưu tiên các dự án là: thúc đẩy sự tăng trưởng, tính khả thi và bền vững của dự án, giao ước và nhu cầu xã hội, xóa đói nghèo và thúc đẩy sự cân bằng khu vực. Những dự án thuộc khu vực đô thị có tiềm năng được tư nhân hóa cao chiếm ít ưu tiên hơn những dự án có phạm vi tư nhân hóa nhỏ. Những dự án thuộc các bang và các khu vực kém phát triển hơn được ưu tiên hơn ở những bang hay khu vực phát triển hơn. Những dự án kế tiếp được ưu tiên hơn những dự án mới.

Nguồn: Economic Planning Unit (2004).

chính sách, các dự án với những thành tựu của mục tiêu đó là hết sức quan trọng. Để xác định mức độ thành công trong thực hiện những mục tiêu này, cần xác định những chỉ số hoạt động có thể đánh giá được.

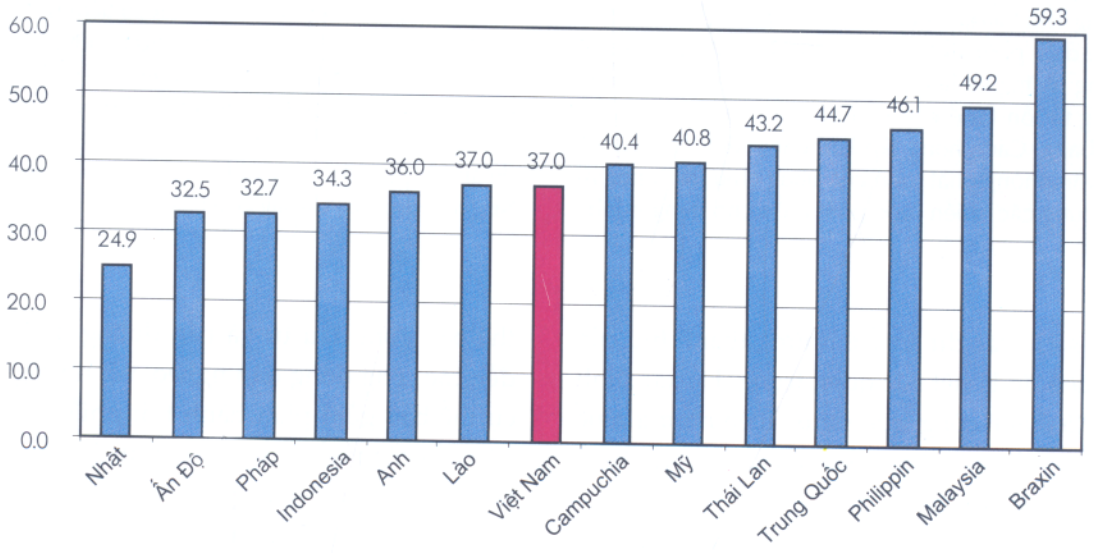
Chiến lược giao thông minh họa rõ điều này. Ví dụ, một mục tiêu có thể là để cải thiện giao thông đối với người dân ở khu vực nông thôn. Một chiến lược nhằm đạt được mục tiêu này có thể bao gồm đầu tư và bảo dưỡng đường dẫn đến các cộng đồng dân nghèo, với những dự án cụ thể bao gồm phát hành trái phiếu, sự đóng góp của cộng đồng, và những dự án của nhà tài trợ. Một chỉ số để đánh giá hoạt động có thể là số hộ gia đình tăng thêm được tiếp cận tới đường đi trong vòng 2 km. Khung kết quả nên tổng thể. Những dự án không hướng tới đạt được những mục tiêu ngành không nên được phê duyệt.

Với tiêu chí được cải thiện nhằm phân biệt các dự án, và khung kết quả cung cấp đánh giá đối với các dự án, đòi hỏi phải có một quy trình của chính phủ - một quy trình có thể phân bổ nguồn vốn cho những dự án được xếp thứ tự ưu tiên cao nhất, và những dự án có thứ tự ưu tiên thấp hơn chỉ nhận vốn khi còn nguồn vốn. Ví dụ quy trình lập kế hoạch của Malaysia (Xem Khung 3.2) khuyến nghị rằng các dự án có tiềm năng được đầu tư tư nhân có thể sẽ được xếp thứ tự ưu tiên thấp hơn đối với đầu tư công cộng.

Một yếu tố quan trọng của quá trình này là giám sát và đánh giá dự án để xác định những tác động phát triển của dự án, bao gồm thu thập số liệu ban đầu nêu lên thực trạng trước khi có dự án, và phân tích những số liệu tiếp sau, trong đó chỉ ra người sử dụng đã thay đổi hành vi của họ như thế nào sau khi có dự án. Những kết quả này có thể được sử dụng để xác định tác động kinh tế của các dự án, do đó cải tiến được thẩm định các dự án khác trong tương lai. Nếu phân tích chi tiết cho tất cả các dự án quá tốn kém, thì ít nhất nên phân tích một dự án mẫu trong các dự án để cung cấp những chỉ số cho biết hoạt động nào đã đạt kết quả tốt và hoạt động nào không mang lại hiệu quả.

Sự phức tạp trong xác định thứ tự ưu tiên đầu tư dựa trên tỷ suất hoàn vốn là những tác động liên quan đến đói nghèo, những tác động có thể có tỷ suất hoàn vốn thấp, nên được xem xét như thế nào? Khi Việt nam đạt được đến thời điểm có một dự toán hệ thống về những mức tỷ suất hoàn vốn từ những dự án đầu tư, cần ưu tiên thêm đối với những dự án đáp ứng tiêu trí phát triển đặc biệt, như giảm nghèo. Nếu thiếu những thông tin như thế này, có thể đòi hỏi thực hiện theo kinh nghiệm, ví dụ các mức đầu tư tối thiểu ở mỗi tỉnh hoặc ở những bao cấp liên quan đến đói nghèo. Thành công lớn đạt được trong những mục tiêu xóa nghèo đói có thể được xác minh bằng chỉ số Gini quốc gia đánh giá sự bất bình đẳng (Hình 3.1). Chỉ số này có thể được tính

Hình 3.1: Chỉ số Gini

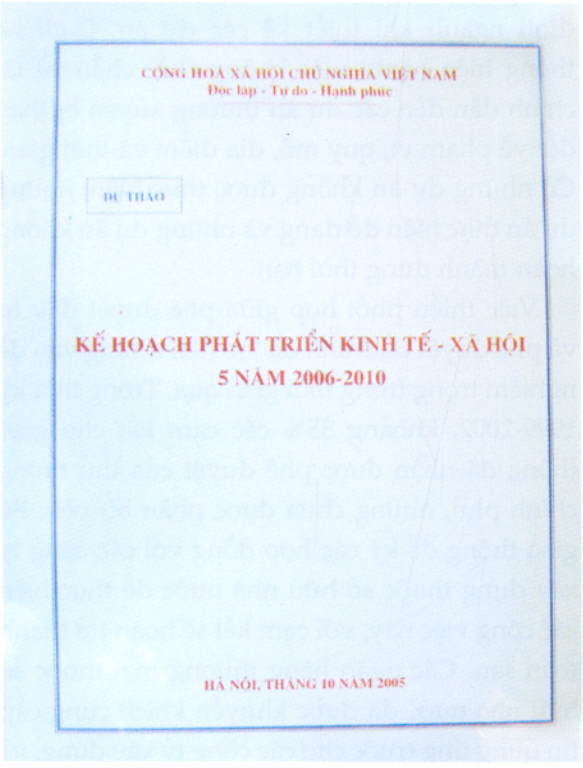


Nguồn: WDI (2005) sử dụng quan sát mới nhất cho từng nước. Một chỉ số Gini = 0 cho thấy sự bình đẳng hoàn toàn. Chỉ số = 100 nghĩa là bất bình đẳng hoàn toàn (toàn bộ thu nhập quốc gia tập trung vào tay một người)

định kỳ theo kết quả của Nghiên cứu về mức sống hộ gia đình Việt nam. Chính phủ có thể đề ra một chỉ số giới hạn, dưới giới hạn này bất kỳ sự gia tăng nào trong bất bình đẳng đều khiến phải phân bổ thêm nguồn lực cho xóa đói giảm nghèo.

3.2 Điều phối lập kế hoạch chéo giữa các bộ

Việt nam có một quy trình lập kế hoạch đầu tư phức tạp, bao gồm ba thể loại kế hoạch – kinh tế xã hội, ngành và quy hoạch không gian – được thực hiện ở tất cả các cấp thuộc chính phủ, trong những khung thời gian hay thay đổi, xếp từ 1 cho đến 10 năm. Trong khi kế hoạch phát triển kinh tế xã hội dường như thống nhất một cách hợp lý với các kế hoạch phát triển ngành, thì nhiều vấn đề nảy sinh trong việc phối hợp các kế hoạch phát triển không gian với khả năng tài chính.



Những kế hoạch phát triển kinh tế xã hội (SEDPs) được chỉ đạo bởi các chiến lược phát triển quốc gia 10 năm do Quốc hội đề ra, theo nghị quyết trung ương Đảng. Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm bao gồm một báo cáo phân tích quá trình đã thực hiện trong kế hoạch 5 năm trước đó, xác định những thách thức mà nền kinh tế đang gặp phải và đề ra những mục tiêu cho một loạt các chỉ số kinh tế, xã hội, và đưa ra những khuyến nghị về chính sách. Kế hoạch này bao gồm tất cả các cấp độ đầu tư do quốc gia chỉ đạo, bao gồm cả cơ sở hạ tầng. Để đáp lại yêu cầu của các nhà tài trợ, từ năm 1996, các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm đã được đi kèm với một chương trình đầu tư công cộng (PIP), với mục đích phục vụ như một cơ sở để đối thoại giữa các nhà tài trợ và chính phủ, cũng như để hướng dẫn việc phân bổ vốn ODA.

Chiến lược Tăng trưởng và Giảm nghèo toàn diện của Việt nam(CPRGS)— được lập để đáp ứng những yêu cầu của cộng đồng các nhà tài trợ - có thể được coi là những kế hoạch 5 năm mở rộng. Theo chỉ đạo của Thủ tướng chính phủ đối với các bộ trong soạn thảo kế hoạch phát triển kinh tế xã hội cho giai đoạn 2006-2010, các nguyên tắc của CPRGS cần được lồng vào trong SEDP. Chỉ đạo yêu cầu kế hoạch 5 năm phải đề cập tới các mục tiêu phát triển Việt nam, dẫn đến một kế hoạch tập trung nhiều hơn vào kết quả đạt được. Mặc dù dự thảo của SEDP 2006-2010 đã có tiến bộ so với SEDP trước trong việc nêu ra những liên hệ giữa Tăng trưởng toàn diện và các mục tiêu đói nghèo với những đầu tư cụ thể, vẫn còn những điểm cần cải thiện.

Các kế hoạch đầu tư ngành, như là các kế hoạch tổng thể đối với cấp nước và điện, do các bộ chủ quản và các doanh nghiệp nhà nước (SOEs) liên quan soạn thảo. Việc thống nhất giữa các kế hoạch nghành và các kế hoạch kinh tế xã hội được Bộ kế hoạch đầu tư điều phối ở cấp trung ương; và do Sở kế hoạch đầu tư điều phối ở cấp tỉnh, thành phố và quận huyện.

Quy hoạch không gian thực hiện dưới sự chỉ đạo của Bộ xây dựng và đề ra những tổ chức không gian, xây dựng nên những nền móng và cơ cấu cơ sở hạ tầng ở cấp khu vực, tỉnh, thành phố và quận huyện. Rất tiếc là những kiềm chế của quy hoạch không gian đã không được kết hợp khi soạn thảo các kế hoạch đầu tư ngành. Phê duyệt đầu tư SEDP tạo điều kiện cho phê duyệt xây dựng, nhưng phê duyệt đầu tư SEDP là không cần thiết và cũng không đủ điều kiện để phê duyệt xây dựng được cấp. Sự phối hợp giữa các kế hoạch đầu tư ngành và quy hoạch không gian là chưa đủ. Tác động của sự thiếu phối hợp này, bị sự không thống nhất giữa quy hoạch không gian quốc gia và địa phương làm cho xấu hơn, đã xảy ra ở các khu vực đô thị, và được thảo luận chi tiết ở phần 3.4.

3.2.1 Kết hợp những hạn chế tài chính với lập kế hoạch đầu tư

Sự thất bại cơ bản trong phối hợp giữa soạn thảo các kế hoạch kinh tế xã hội và các kế hoạch đầu tư ngành chính là thất bại trong phối hợp những hạn chế về tài chính với lập kế hoạch đầu tư. Hệ thống *"ngân sách kép"* của Việt nam dẫn đến sự tách biệt trong quản lý đầu tư và chi tiêu thường xuyên. Kết quả là hệ thống này cũng dẫn đến tách biệt công tác lập kế hoạch và lập ngân sách. Bộ Tài chính (MOF) và Sở tài chính ở cấp địa phương (DOF) được giao trách nhiệm xây dựng khung tài chính và chi tiêu thường xuyên, trong khi Bộ kế hoạch và đầu tư (MPI), Sở kế hoạch và đầu tư (DPI) ở cấp địa phương lập ngân sách đầu tư, bao gồm chi phí xây dựng cơ bản và các dự án được cấp vốn tài trợ.

Chương trình đầu tư công (PIP) cung cấp một danh mục đầu tư dài từ các kế hoạch tổng thể ngành. Nhưng PIP được lập mà không hề đề cập đến các nguồn tài chính. Danh mục này có tác dụng như một "danh sách ước muốn", có thể được thực hiện nếu không có sự hạn chế ngân sách khắc nghiệt. Để thực hiện hoàn toàn kế hoạch PIP cho giai đoạn 2001-2005, yêu cầu có đầu tư khoảng 15% GDP mỗi năm.

Mong muốn có một quy trình trung ương phân bổ vốn công cộng cho PIP, cho phép tất cả các dự án đề xuất được cùng cân nhắc khi ưu tiên tài chính được xác định. Trên thực tế, các bộ ngành lấy nguồn tài chính trực tiếp từ ngân sách nhà nước (với việc phân bổ do Quốc hội, hoặc Hội đồng nhân dân tỉnh thực hiện), hoặc từ ngân sách của chính các bộ, từ Quỹ hỗ trợ phát triển hay từ nguồn vốn ODA, hoặc lấy từ doanh thu của các doanh nghiệp nhà nước. Cuối cùng, Ngân hàng nhà nước Việt nam có thể gây áp lực không chính thức đối với các Ngân hàng thương mại thuộc sở hữu nhà nước (SOCBs) để cho những dự án cụ thể vay vốn. Việc thiếu vắng tiêu trí thống nhất đối với lựa chọn dự án xuyên suốt những tổ chức này có nghĩa rằng chưa có một hệ thống hiệu quả nhằm xếp thứ tự ưu tiên các nguồn vốn công cộng cho các dự án đầu tư.

Một hệ thống được tổ chức tốt hơn để phân bổ các nguồn vốn công cộng có thể sẽ cung cấp thông tin chắc chắn hơn cho những nhà hoạch định ngành khi thiết kế các dự án. Dưới hệ thống hiện hành, việc không chắc chắn về tài chính dẫn đến các dự án thường xuyên bị thay đổi về phạm vi, quy mô, địa điểm và thời gian. Có những dự án không được thực hiện, những dự án thực hiện dở dang và những dự án không hoàn thành đúng thời hạn.

Việc thiếu phối hợp giữa phê duyệt đầu tư và phê duyệt tài chính đã tạo nên những vấn đề nghiêm trọng trong thời gian qua. Trong thời kỳ 1999-2002, khoảng 35% các cam kết cho giao thông đã nhận được phê duyệt của thủ tướng chính phủ, nhưng chưa được phân bổ vốn. Bộ giao thông đã ký các hợp đồng với các công ty xây dựng thuộc sở hữu nhà nước để thực hiện các công việc này, với cam kết sẽ hoàn trả thanh toán sau. Các ngân hàng thương mại thuộc sở hữu nhà nước đã được khuyến khích cung cấp tín dụng ứng trước cho các công ty xây dựng, và cung cấp khoản vay nợ trả sau trong khi các

nguồn vốn ngân sách vẫn chưa được phân bổ. Những khoản nợ tồn đọng của Bộ giao thông lên đến 1.200 tỷ đồng Việt Nam, và các khoản nợ của các tổng công ty xây dựng giao thông đối với những nhà cung cấp tín dụng đã lên đến 1.000 tỷ đồng Việt nam. Chính phủ cuối cùng cũng đã đồng ý xóa nợ đối với những dự án đã thực hiện để hoàn thành các kế hoạch tổng thể, nhưng còn nhiều dự án thậm chí chưa bao giờ là đối tượng của các kế hoạch tổng thể. Các công ty xây dựng và các Ngân hàng thương mại thuộc sở hữu nhà nước là những cơ quan phải chịu gánh nặng đối với quyết định của chính phủ không thanh toán cho những dự án này.

Cho tới nay, những nỗ lực của chính phủ nhằm phối hợp tốt hơn trong việc lập ngân sách và lập kế hoạch đầu tư đã được tập trung vào việc làm rõ các trách nhiệm tương ứng của các bộ Kế hoạch đầu tư và Bộ tài chính, hơn là hợp thành một hệ thống.

Gần đây, một bước tiến tới phối hợp tốt hơn giữa tài chính với các dự án được lập kế hoạch là việc giới thiệu những chương trình thí điểm cho các khung chi tiêu trung hạn (MTEFs) (xem Khung 3.3) trong ngành giao thông và các ngành khác không nằm trong cơ sở hạ tầng. Dường như đã đạt được tác động tích cực của việc kết hợp những hạn chế tài chính vào lập kế hoạch đầu tư của Bộ giao thông trong những đề xuất chi tiêu ban đầu của bộ được soạn thảo trong phạm vi MTEF vào tháng 9, 2005. Trong khi dự tính nhu cầu tài chính hàng năm đối với các đầu tư tiềm năng đã lên đến 12.4% của GDP[26], hoặc 8.5% của GDP[27], đề xuất MTEF

Khung 3.3: Khung chi tiêu trung hạn (MTEF)

Một MTEF bao gồm một gói nguồn tài chính từ trung ương, thống nhất với sự ổn định kinh tế vĩ mô; những ưu tiên chính sách rộng lớn, một dự toán các chi phí thường xuyên và trung hạn của những chương trình và hoạt động quốc gia từ cấp địa phương và quá trình tương tác của việc ra quyết định mà những chi phí tương ứng với các nguồn tài chính sẵn có.

Những ngân sách năm được lập trong phạm vi trung hạn, phản ánh đầu tư có khả năng chi trả được trong giai đoạn ngắn hạn, có một kết nối rõ ràng giữa dự tính chi tiêu và ngân sách năm, và có những quy định minh bạch đối với việc phân bổ lại nguồn vốn, trong cả quá trình lập và thực hiện ngân sách.

Những mục tiêu của việc đưa ra các khung chi tiêu trung hạn gồm:

- Cải thiện cân bằng vĩ mô, bao gồm kỷ cương tài chính, thông qua những dự toán tốt về gói nguồn tài chính có sẵn, nguồn sẽ được sử dụng để lập các ngân sách sao cho phù hợp trong phạm vi gói tài chính.
- Cải thiện phân bổ nguồn tài chính liên ngành và trong ngành bằng cách xếp thứ tự ưu tiên cho tất cả các chi tiêu một cách hiệu quả (trên cơ sở chương trình kinh tế xã hội của chính phủ) và chỉ dành các nguồn tài chính cho những dự án quan trọng nhất.
- Sử dụng các chi tiêu công cộng hiệu quả và hữu ích hơn, bằng cách cho phép các bộ về cơ bản linh hoạt hơn trong quản lý ngân sách của mình trong điều kiện ngân sách hạn hẹp và thống nhất những chính sách cũng như các chương trình.
- Một mình các MTEF không thể giúp cải thiện quản lý chi tiêu công cộng ở các nước mà các lĩnh vực chủ yếu khác của quản lý ngân sách như thực hiện ngân sách và lập báo cáo vẫn còn yếu kém.

Nguồn: Le Houerou & Taliercio (2002), Holmes & Evans (2003).

26. Bộ Giao thông đã trình chiến lược Giao thông đến năm 2020 lên Thủ tướng chính phủ vào tháng 12 năm 2002. Chiến lược này kêu gọi đầu tư khoảng 789.977 tỷ VND (tương đương 50 tỷ US$) cho giai đoạn 2002-2010.

27. Báo cáo Đánh giá Chiến lược Hỗ trợ của nhà tài trợ giao thông cho kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của Việt nam giai đoạn 2006-2010, xuất bản đầu năm 2005, dự tính tổng yêu cầu đầu tư là 361.439 tỷ VND (23 tỷ US$) cho giai đoạn 2006-2010.

kêu gọi đầu tư hàng năm là 4.1% của GDP, một mức thực tế hơn. Những khu vực cần được cải thiện hơn nữa bao gồm xây dựng tiêu trí khách quan đối với phân bổ thứ tự ưu tiên, và kỷ cương ngân sách tốt hơn, để đảm bảo rằng các dự án chưa được đảm bảo về nguồn cung cấp tài chính sẽ không được thực hiện.

Hướng cải tổ sẽ là thống nhất các quyết định đầu tư và tài chính, để một dự án không thể được phê duyệt đầu tư trừ phi đã có kế hoạch tài chính đảm bảo.

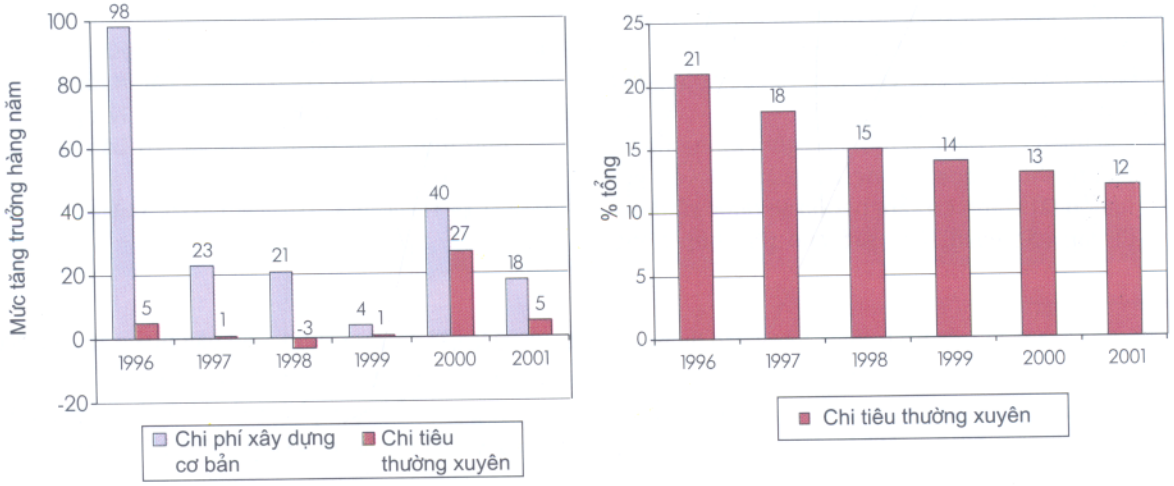
3.2.2 Phối hợp các ngân sách cho chi tiêu thường xuyên và xây dựng cơ sở hạ tầng

Một vấn đề nữa nảy sinh từ hệ thống ngân sách kép là thiếu khả năng kết hợp những quan hệ của các kế hoạch đầu tư với các kế hoạch chi tiêu thường xuyên. Khi vốn xây dựng cơ bản tăng lên do kết quả của các đầu tư mới, cần có nhu cầu tăng chi phí bảo dưỡng. Nhưng chính phủ vẫn tuân thủ theo một quy định rằng mức tăng chi phí xây dựng cơ bản cần cao hơn mức tăng chi phí thường xuyên. Theo đó các ngân sách cho xây dựng cơ bản tăng với mức độ nhanh hơn các ngân sách dành cho chi tiêu thường xuyên. Về dài hạn, việc dành cho chi phí xây dựng cơ bản ngày càng tăng không phải là một chiến lược bền vững. Cần nhìn nhận rằng những đầu tư mới mang theo nó sự liên quan đến ngân sách chi tiêu thường xuyên.

Việc cung cấp không đầy đủ nguồn vốn cho chi tiêu thường xuyên đặc biệt đã trở thành nan giải trong ngành giao thông. Chi tiêu thường xuyên đã giảm đáng kể trong phần trăm tổng chi tiêu cho ngành giao thông từ năm 1996, trong khi chi phí xây dựng cơ bản đã tăng vọt (xem hình 3.2). Dự án Cải tạo mạng lưới giao thông đường bộ do Ngân hàng thế giới tài trợ gần đây cho thấy với chi tiêu giữ ở mức hiện tại, tỷ lệ các đường quốc lộ được đánh giá ở điều kiện tốt sẽ giảm chỉ còn 10% của tổng số hệ thống đường bộ. Tình trạng này thậm chí còn tồi tệ hơn đối với giao thông đường bộ thuộc các tỉnh. Trong đề xuất cấp vốn cho giai đoạn 2003 đến 2005, cục đường bộ Việt nam chỉ có thể đảm bảo dưới một nửa nguồn tài chính cần thiết đối với toàn bộ nhu cầu bảo dưỡng cho các đường quốc lộ.

Sự phối hợp yếu kém giữa chi phí xây dựng cơ bản và chi phí bảo dưỡng là một điểm chung của các nước đang hoạt động các hệ thống ngân sách kép. Một nghiên cứu gần đây về kinh nghiệm của các nước đang phát triển có hệ thống

Hình 3.2: Chi tiêu thường xuyên của Chính phủ so với chi tiêu xây dựng cơ bản cho giao thông



ngân sách kép cho thấy việc đưa vào sử dụng các khung chi tiêu trung hạn là một bước khởi đầu nhằm giải quyết vấn đề này, vì dự đoán trung hạn có thể giúp nêu rõ những tiết kiệm đối với chi phí xây dựng cơ bản do bảo dưỡng đầy đủ mang lại[28]. Tuy nhiên, một câu trả lời đầy đủ cho vấn đề này đòi hỏi sự kết hợp giữa chuẩn bị ngân sách cho chi tiêu xây dựng cơ bản và chi tiêu thường xuyên, bao gồm kết hợp cả vấn đề nhân công, hệ thống ngân sách thống nhất, các hệ thống kế toán và báo cáo thống nhất

3.2.3 Các mục tiêu phát triển không gian và việc lập kế hoạch đầu tư

Có một tình trạng căng thẳng giữa các mục tiêu phát triển không gian đã được chính phủ công bố và thực tế quá trình thực hiện đầu tư. Kế hoạch tổng thể định hướng cho phát triển đô thị đến 2010 do bộ Xây dựng soạn thảo, theo đuổi hạn chế sự phát triển của các thành phố chính và trải đều sự phát triển đô thị trên diện rộng. Những mục tiêu chủ yếu là:

- Xây dựng các mục tiêu dân số cho các thành phố và các thị trấn thị tứ trong hệ thống phát triển đô thị;
- Hạn chế sự phát triển đô thị ở Hà Nội và TP Hồ Chí Minh; giảm mật độ dân số ở khu vực trung tâm các thành phố cấp I.;
- Thành lập các thành phố vệ tinh cho Hà Nội và TP Hồ chí Minh;
- Khuyến khích phát triển ở các khu ven đô;
- Thúc đẩy sự phát triển của các thành phố tầm trung và nhỏ cũng như các thị trấn thị tứ;
- Thành lập các khu đô thị mới ở những tỉnh xa xôi hơn và ở những khu vực kề cận với các thành phố lớn như là một biện pháp để kiềm chế sự phát triển của những thành phố lớn hơn;

Tắc nghẽn giao thông

- Bảo tồn đất nông nghiệp và quy hoạch phát triển nông thôn.

Trên thực tế, lập kế hoạch đầu tư có xu hướng tập trung vào những trung tâm phát triển cụ thể ở khu vực phía Bắc, Nam và Trung bộ của đất nước. Ý tưởng ở đây là có thể đạt được mức thu hồi đầu tư cao hơn đối với đầu tư cơ sở hạ tầng ở những khu vực tập trung đông dân cư, những nơi có khả năng thu hồi các nguồn vốn đầu tư lớn hơn và có sự bổ sung giữa các hình thức đầu tư khác nhau. Đồng thời, những đầu tư thực hiện ở các khu vực nông thôn đáp ứng các mục tiêu giảm nghèo. Sự cân bằng phát triển không gian tổng thể nói chung phù hợp. Mặc dù sự bất bình đẳng giữa các địa phương gia tăng (như nêu ở phần 1.3.4), sự gia tăng này rất nhỏ, và điều này đạt được trong khi tốc độ tăng trưởng nhanh chóng ở mức tổng thể.

Một làn sóng di cư lớn từ các khu vực nông thôn ra các thành phố lớn đã là một đóng góp đáng kể đối với thành công này (trên phương diện tạo ra tăng trưởng mà sự bất bình đẳng giữa các địa phương không tăng nhiều) của chiến lược đầu tư hiện tại. Sự hiện diện của số đông người nhập cư không đăng ký hộ khẩu ở các thành phố lớn và dự báo đô thị hóa ở phần 1.3.2 khuyến cáo rằng tốc độ nhập cư cao ở Hà Nội và TP Hồ Chí Minh sẽ vẫn còn tiếp diễn.

28. Sarraf (2005).

Kinh nghiệm quốc tế khuyến nghị rằng những lực lượng di động như người nhập cư rất khó ngăn chặn. Về tổng thể, trên thực tế hiện nay chưa đạt được các mục tiêu không gian về phát triển các thành phố tầm trung và kiềm chế sự phát triển ở các thành phố lớn.

Mặc dù khó khăn trong thực hiện kế hoạch tổng thể, không nên khinh suất xóa bỏ bớt các mục tiêu. Trong khi các thành phố lớn có thể mang lại tính kinh tế, nhưng cũng có thể phải gánh chịu những vấn đề lớn như ách tắc giao thông, ô nhiễm, và những khó khăn trong quy hoạch đô thị cũng như cung cấp cơ sở hạ tầng. Trong chừng mực những vấn đề này trở nên đáng kể, mục tiêu tăng tối đa sự tăng trưởng kinh tế và mục tiêu trải rộng hơn phát triển đô thị phải thống nhất với nhau.

Việc xác định có đáng thúc đẩy phát triển đô thị lớn hơn ở các thành phố tầm trung hay không đòi hỏi phải phân tích tốt hơn các mức thu hồi kinh tế đối với các dự án tiềm năng ở các thành phố chính và các thành phố tầm trung, có tính đến một loạt các tác động bên ngoài khác như ách tắc giao thông và ô nhiễm, đồng thời phải tính đến các chi phí thực hiện quản lý các thành phố lớn. Nếu chính phủ muốn theo đuổi các mục tiêu của kế hoạch định hướng tổng thể, đòi hỏi phải có một bước đầu tiên là các kế hoạch đầu tư ngành phải được điều chỉnh để đáp ứng được những ưu tiên không gian. Nhưng sự phát triển khu vực thành công cũng đòi hỏi một nỗ lực phát triển hòa hợp, nằm ngoài tầm đầu tư nhỏ ở các thành phố trong khu vực. Ví dụ những chính sách như vậy có thể bao gồm mở rộng các cơ hội tuyển dụng việc làm ở những thành phố nhỏ hơn, hoặc cung cấp đất nhiều hơn để giữ giá nhà và giá đầu tư kinh doanh thấp hơn ở các thành phố trong khu vực. Về tổng thể, yêu cầu có một phân tích nhằm xác định các mục tiêu của kế hoạch tổng thể có thích hợp hay không, và nếu các mục tiêu là thích hợp, thì làm thế nào để giải quyết được tốt nhất lực lượng dân nhập cư hùng mạnh từ các khu vực nông thôn ra thành phố Hồ Chí Minh và Hà nội.

3.3 Phân bổ trách nhiệm giữa các cấp chính phủ

Các nước trên thế giới đấu tranh để tìm ra sự phân bổ hợp lý quyền lực của các cấp chính quyền. Có sự nan giải giữa trao quyền để đảm bảo các quyết định đưa ra phải đáp ứng nhu cầu của địa phương, và tập trung quyền lực trung ương để đảm bảo các quyết định được phối hợp, và đảm bảo rằng các vấn đề khác (được xác định trên phạm vi rất rộng, bao gồm các vấn đề như hậu quả tài chính của các quyết định, các vấn đề được quan tâm mang tính quốc gia như nghèo đói, tác động môi trường, vv) được đề cập một cách đầy đủ; và đảm bảo rằng cấp chính quyền có đủ nguồn lực (khả năng tài chính và kỹ thuật). Việt nam là bằng chứng cho sự nan giải này, khi Việt nam giải quyết các vấn đề trên nguyên tắc truyền thống "lệ thuộc kép" và những vấn đề mới nảy sinh từ việc phân cấp phân quyền. [29]

Việt nam có bốn cấp chính quyền, với 64 tỉnh thành, 643 quận huyện và 10,602 xã, mỗi cấp có hội đồng riêng của mình (hoặc các Hội đồng nhân dân ở cấp tỉnh thành) và tổ chức hành pháp (Ủy ban nhân dân ở cấp tỉnh thành). Để đảm bảo tính thống nhất trong việc ra quyết định, các cơ quan quản lý hoạt động dưới một hệ thống "lệ thuộc kép": họ báo cáo lên Hội đồng nhân dân của cấp tương ứng, và phải có trách nhiệm đối với cấp cao hơn trong chính phủ. Khó khăn của hệ thống này là hệt thống này có thể dẫn đến sự hoạt động không hiệu quả trong quản lý công cộng. Ví dụ, khi muốn

29. The following discussion draws on the PER-IFA (2005). Phần trình bày tiếp theo dựa trên PER-IFA (2005).

Khung 3.4: Sự yếu kém trong điều phối Bảo dưỡng đường bộ

Sự giảm bớt trách nhiệm trong hệ thống quản lý tài chính công của Việt nam được minh họa bởi tổ chức bảo dưỡng đường quốc lộ và đường nội bộ địa phương. Cục đường bộ Việt nam (VRA) đã được thành lập vào năm 1993, và trước kia có trách nhiệm đối với quản lý và giám sát toàn bộ hệ thống đường bộ, và thực hiện các công việc liên quan đến đường quốc lộ. Tuy nhiên, trên thực tế, không thể hoàn thành được vai trò này một cách hiệu quả vì một loạt các lý do, chủ yếu liên quan đến việc các trách nhiệm tài chính được phân bổ trong hệ thống này như thế nào.

Bộ giao thông nhận nguồn tài chính từ ngân sách nhà nước, cũng như từ các tổ chức tài chính quốc tế, và chia khoản này giữa Cục đường bộ Việt nam (VRA) và UBND tỉnh (PPCs), dựa trên phân loại quy mô bảo dưỡng sửa chữa mà họ đảm nhận. VRA chịu trách nhiệm cho phần việc liên quan đến mạng lưới đường quốc lộ, trong khi PPCs chịu trách nhiệm cho những phần còn lại của hệ thống đường quốc lộ và những đường bộ nằm trong phạm vi tỉnh họ. VRA giao việc bảo dưỡng mạng lưới quốc lộ cho các Ban quản lý dự án (PMUs) và các ban quản lý đường bộ khu vực (RRMUs), trong khi PPCs giao việc sửa chữa bảo dưỡng cho các Sở giao thông thuộc địa phương (PDOTs). Đối với những sửa chữa lớn cho mạng lưới quốc lộ, trong khoảng một nửa đến một phần ba công việc do các PMU của VRA quản lý. Phần còn lại do các PDOTs quản lý. Đối với những bảo dưỡng thông thường và sửa chữa tầm trung trên các mạng lưới quốc lộ, hầu hết các công việc do các RRMUs quản lý, phần còn lại cũng lại do các PDOTs quản lý.

Kết quả của việc chồng chéo phạm vi quyền hạn gây nên phức tạp trong việc phân công trách nhiệm và kiểm tra kết quả. Trong khi VRA chính thức chịu trách nhiệm quản lý mạng lưới quốc lộ, cơ quan này lại trông chờ vào các ban quản lý đường bộ địa phương thực hiện phần lớn các công việc trên mạng lưới quốc lộ. VRA có quyền kiểm soát hạn chế đối với các ban quản lý địa phương, và điều này làm hạn chế khả năng đảm bảo rằng các nguồn vốn phân bổ cho bảo dưỡng đường quốc lộ thực sự được sử dụng như kế hoạch đề ra, mặc dù trên thực tế mục đích sử dụng các nguồn vốn này được định rõ một cách chi tiết, và có phân định rõ cho các loại bảo dưỡng khác nhau. Điều này nảy sinh vì các phần vốn được chuyển qua các sở tài chính địa phương, dẫn đến chậm trễ trong giải ngân. Các VRAs không có biện pháp hữu hiệu nào để kiểm soát những công việc được thực hiện.

Trong khi các VRA cũng có trách nhiệm lập kế hoạch và đặt ra các tiêu chuẩn kỹ thuật đối với đường bộ, cơ quan này giám thị rất ít tình trạng đường bộ ở cấp địa phương, ngoài việc cố vấn về các tiêu chuẩn kỹ thuật và các vấn đề quản lý. Điều này xảy ra vì các PDOTs giữ trách nhiệm quản lý trực tiếp đối với các đường bộ thuộc địa phương, và nguồn vốn phân bổ cho những con đường này chuyển về các tỉnh mà không có sự tham gia trực tiếp của VRA – cơ quan có trách nhiệm kiểm tra và phê duyệt các kế hoạch. Kết quả là việc các nguồn vốn được phân bổ có thực sự được sử dụng để bảo dưỡng hoặc xây dựng đường hay không là không rõ ràng.

Nguồn: Louis Berger (2003); JICA (2001)

có đầu tư, yêu cầu đến 14 cấp phê duyệt chính thức, với các quyết định đưa ra ở nhiều cấp chính quyền. Những hướng dẫn chỉ đạo không thống nhất ở ngành dọc và ngành ngang có thể cũng bỏ mặc cấp chính quyền tự quyết định hướng dẫn nào phải tuân thủ, hoặc để các cơ quan cạnh tranh quyền khi các trách nhiệm không rõ ràng. (xem Khung 3.4).

Một hướng phát triển hệ thống này có thể là để cho các cấp chính quyền cao hơn ra quy định hướng dẫn hoặc đưa ra tiêu trí để các cấp chính quyền thấp hơn đưa ra quyết định, và trong phạm vi những tiêu trí đó, cấp chính quyền thấp hơn này có thể đưa ra những quyết định mà không cần tham khảo lại với các cấp cao hơn. Điều này có thể giúp hạn chế xu hướng tiến tới quan liêu quá độ và giúp đảm bảo cao hơn đối với các vấn đề được quyết định.

Truyền thống lập kế hoạch tập trung đã trải qua một cuộc cải cách cơ bản khi luật Ngân sách nhà nước năm 1996 thi hành một quá trình phân cấp phân quyền. Kết quả là phân bổ ngân sách cho các chính quyền địa phương được tăng từ 26% năm 1992 lên 43% năm 1998 và 48% năm

2002. Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đã trao cho các địa phương quyền tổ chức các chi tiêu cho quận huyện và xã trong phạm vi địa chính của tỉnh mình. Luật này cũng tăng cường ngăn cấm việc các cấp chính quyền cao hơn áp đặt chi tiêu không có ngân sách xuống các cấp chính quyền thấp hơn. Các nhiệm vụ được phân công tới các cấp chính quyền thống nhất với phạm vi quyền lợi về địa lý. Chi tiêu địa phương được cấp thông qua phối hợp doanh thu thu được tại địa phương và chuyển từ ngân sách trung ương.

Phân cấp phân quyền mang lại một loạt các vấn đề tiềm năng về điều phối, bao gồm:

- Đầu tư dàn trải quá mỏng, vì mỗi xã và quận/huyện đều đặt áp lực lên các ủy ban nhân dân tỉnh. Quá nhiều dự án nhỏ thực hiện một lúc có thể là một yếu tố ẩn sau việc các đầu tư cơ sở hạ tầng bị thực hiện chậm trễ, cam kết quá mức về ngân sách và gây nên những việc làm dở dang đối với các nhà thầu.
- Những cơ sở hạ tầng đúp không cần thiết. Ví dụ, hầu hết tỉnh nào cũng có ít nhất một khu công nghiệp nhằm thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài, thậm chí cho dù các nhà đầu tư nước ngoài thích tập trung đầu tư vào những khu vực gần các trung tâm chính. Một rủi ro tương tự xảy ra với các quyết định xây dựng bến cảng. Năm 2005, một khởi xướng nhằm giải quyết vấn đề này bằng cách xây dựng những quy hoạch vùng đối với các khu vực đô thị lớn như Hà Nội, TP Hồ Chí Minh và Đà Nẵng, nhưng sáng kiến này mới chỉ hạn chế ở quy hoạch không gian.
- Quản lý các vấn đề ngoại hiện như: một đô thị nằm ở đầu nguồn có thể không quan tâm đến xử lý nước thải, nhưng đô thị nằm ở cuối nguồn lại có thể mong muốn xử lý nước thải.
- "Tài chính dọc không cân đối": có thể có sự không cân xứng giữa những trách nhiệm của chính quyền địa phương trong chi tiêu tiền và những nguồn tài chính có thể cấp cho họ. Ví dụ, hầu hết chính quyền quận huyện và xã thiếu vốn cho xây dựng cơ bản nhằm đáp ứng như cầu cải tạo, thay thế và xây dựng cơ sở hạ tầng mới[30].

Báo dưỡng đường bộ

Ở một số ngành, những vấn đề tiềm năng của phân cấp phân quyền có thể tránh được bằng biện pháp vẫn giữ kiểm soát từ trung ương một cách tương đối. Từ năm 2001, chương trình đầu tư công cộng (PIP) phân loại các dự án thành đầu tư các cấp A, B và C. Những dự án đầu tư cấp A – trong đó bao gồm những đầu tư cơ sở hạ tầng lớn nhất và chiến lược nhất (ví dụ như cảng chính, đường chính) – do chính quyền cấp trung ương quản lý, yêu cầu có sự cho phép của Thủ tướng chính phủ. Những đầu tư như thế này được bảo vệ không bị phức tạp ở cấp địa phương. Tương tự như vậy các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước cấp quốc gia trong các ngành năng lượng, viễn thông chịu trách nhiệm đối với các quy trình tài chính và lập kế hoạch của mình. Họ không bị hạn chế bởi hệ thống "lệ thuộc kép" hay "ngân sách kép". Trách nhiệm thực hiện của họ cũng không bị phân tán qua

30. Xem PER-IFA trang 84

nhiều cấp chính quyền khác nhau. Một số các dự án cấp nước nông thôn đã được bao gồm trong Chương trình mục tiêu quốc gia, một chương trình được thực hiện một cách độc lập.

Những dự án cơ sở hạ tầng còn lại đối mặt với những rủi ro do việc ra quyết định được phân cấp phân quyền đem lại, những chậm trễ tiềm năng và những xung đột nảy sinh từ nguyên tắc lệ thuộc kép, và những khó khăn tài chính của hệ thống ngân sách kép. Tác động của những rủi ro và những vấn đề này chủ yếu rơi vào các dự án giao thông, và các dịch vụ cơ sở hạ tầng quy mô nhỏ hơn ở các khu vực đô thị. Tác động của sự yếu kém trong điều phối và lập kế hoạch trong ngành giao thông đã được minh họa bằng ví dụ về các khoản nợ bị chuyển sang cho các ngành xây dựng và ngân hàng.

Tốt hơn là chỉ đơn giản giữ quyền kiểm soát cấp trung ương đối với một số dự án, và đối với một số dự án khác có rủi ro do ra quyết định được phân cấp phân quyền đem lại, biện pháp giải quyết dứt khoát các vấn đề về điều phối trong một môi trường được phân cấp phân quyền được ưa chuộng hơn. Hiện tại, các nguồn vốn mà chính quyền địa phương có thể sử dụng cho đầu tư cơ sở hạ tầng được chuyển từ chính quyền cấp trung ương dưới hình thức cấp phát vô điều kiện. Chính quyền trung ương nên xây dựng những công cụ tài chính thông qua hệ thống quản lý tài chính công để liên kết đầu tư địa phương với những ưu tiên cấp quốc gia. Ví dụ, thông qua công cụ cấp phát có điều kiện hay những nhu cầu chi tiêu tối thiểu có thể được sử dụng để chuyển nguồn vốn cho các ưu tiên cơ sở hạ tầng đặc thù.

3.4 Quy hoạch đô thị

Những khó khăn trong cơ sở hạ tầng đô thị minh họa nhiều vấn đề về phối hợp ngành dọc, ngành ngang, cũng như nêu rõ rằng những kiểu kế hoạch đề ra cơ bản là không phù hợp với một nền kinh tế trong đó sự phát triển ngày càng gia tăng nhằm đáp ứng những yêu cầu của thị trường hơn là các quyết định lập kế hoạch của trung ương.

Quy hoạch không gian là vấn đề lớn nhất đối với cơ sở hạ tầng đô thị, cả ở cách thức lập quy hoạch lẫn cách thức quy hoạch này liên hệ với các kế hoạch tài chính và kế hoạch ngành như thế nào. Hầu hết các quy hoạch được Viện quy hoạch Đô thị và Nông thôn Quốc gia, hay ở miền Nam là Viện quy hoạch và Kiến trúc thuộc Tổng công ty Tư vấn Xây dựng Quốc gia soạn thảo. Hai viện này đều trực thuộc Bộ Xây dựng.

Chỉ có ba quy hoạch không gian lớn nhất được soạn thảo ở 4 cấp chi tiết: các quy hoạch định hướng (chính sách quốc gia), các quy hoạch vùng, các quy hoạch chung (tỉnh hoặc thành phố); và các quy hoạch khu vực chi tiết (khu vực, khu công nghiệp hoặc dự án). Trước năm 2005, quy hoạch vùng đã không được quan tâm: đã không có sự phối hợp giữa các tỉnh lân cận. Năm 2005, đã có một khởi đầu trong soạn thảo các quy hoạch vùng, bắt đầu từ những trung tâm đô thị lớn như Hà nội, TP Hồ Chí Minh và Đà Nẵng. Đây là một bước phát triển tích cực nhằm khắc phục một trong những yếu điểm của phân cấp phân quyền.

Ở cấp tỉnh/ thành phố, đòi hỏi các quy hoạch không gian chung bao gồm những định hướng đối với phát triển và tổ chức không gian đô thị, mạng lưới cơ sở hạ tầng và các phương tiện cơ sở hạ tầng về trung hạn và dài hạn. Những quy hoạch này cũng phải chứa đựng những đặc tính của các khu vực đô thị, quy mô dân số, vấn đề sử dụng đất, tái định cư, sự bảo tồn và phân vùng. Những quy hoạch này quy định các tiêu chuẩn kỹ thuật đối với xây dựng, ví dụ như chiều rộng của đường phố, tỷ lệ khu vực nền, hay tỷ lệ diện tích sàn, hoặc diện tích sàn trên đầu người sử dụng. Một bản đồ là yếu tố cơ bản của quy hoạch. Thủ tướng phê duyệt các quy hoạch chung cho các thành phố cấp I, II và các thành phố đặc biệt.

Bán đồ quy hoạch Đà Nẵng

Các quy hoạch khu vực chi tiết được xây dựng dưới sự hướng dẫn chỉ đạo của UBND các tỉnh thành phố địa phương. Họ xác định những sử dụng không gian đô thị cụ thể và bao gồm chất lượng, số lượng, và vị trí của từng loại hình phát triển và xây dựng nền móng cơ bản. Một nghị định về quy hoạch năm 2005 đã đưa ra một cơ sở thiết kế đô thị, nêu rõ kiến trúc, hình thức xây dựng, độ cao xây dựng, phong cảnh của mỗi khu vực đô thị và đường phố.

Một khó khăn đối với các quy hoạch được lập ở cấp trung ương là các quy hoạch này có xu hướng quá cứng nhắc trong các quy định về kỹ thuật, và được dựa trên tầm nhìn lý tưởng hóa đối với phát triển đô thị mà không tính đến thực tế như hiện tượng nhập cư trái phép hay phát triển theo hướng thị trường. Sự xa rời các tiêu chuẩn kỹ thuật đã quy định ở cấp quy hoạch chung đòi hỏi một quy trình nhiều nỗ lực. Các quy hoạch thiếu cơ chế phát triển từng phần và liên tục nhằm đưa những quy hoạch này vào thực tế trong một nền kinh tế hỗn hợp, nơi mà sự phát triển dường như xảy ra trên cơ sở liên tục gia tăng dưới sự điều khiển của các quyết định của các nhà đầu tư nhiều hơn là của các nhà hoạch định quy hoạch của chính phủ. Với một sự không tương xứng giữa tầm nhìn của các nhà hoạch định trung ương và thực tế địa phương, và với việc chính quyền cấp địa phương được giao thêm quyền hạn về xây dựng cũng như quy định việc sử dụng đất (Các sở giao thông công chính ở các thành phố lớn và các công ty giao thông công chính ở những thị trấn nhỏ), không có gì ngạc nhiên khi ở cấp địa phương, các quy hoạch thường bị bỏ qua, hay bị coi là những hướng dẫn không đáng để tâm.

Đòi hỏi có một hình thức quy hoạch khác, có tính đến sự phát triển nhanh chóng trong nền kinh tế thị trường. Các quy hoạch cần được thường xuyên cập nhật, có sự tham gia của các cộng đồng địa phương. Yêu cầu tuân thủ nghiêm ngặt hơn các luật về quy hoạch và các quy định xây dựng, nhưng đồng thời các quy hoạch không gian cần mang tính chiến lược hơn. Các quy hoạch này cần cung cấp hướng dẫn và định hướng cho các thành phố phát triển như thế nào, mà không quy định quá chi tiết. Các quy hoạch cũng cần linh hoạt trong phạm vi định hướng tổng thể và các chính quyền địa phương cần được trao thêm quyền hạn để nhanh chóng điều chỉnh các quy hoạch nhằm đáp ứng những nhu cầu thay đổi. Chính quyền địa phương nên được giao trách nhiệm kiểm tra thực tế và cân đối. Các quy định xây dựng cần dựa trên các tiêu chuẩn hoạt động hơn là các định mức kỹ thuật cứng nhắc. Ví dụ, chiều rộng một con đường nên liên hệ với dự tính nhu cầu giao thông hơn là có kích thước được định trước; nước thải nên được xử lý tới mức độ tương ứng với chất lượng nước sông hay biển mà nước thải sau xử lý này sẽ được đổ ra; mức độ tiêu thụ và chất lượng cấp nước sạch nên liên hệ chặt chẽ với mức độ mà người dân sẵn sàng chi trả.

Nhiều vấn đề phối hợp dọc có thể được giải quyết với những tiêu chuẩn linh hoạt hơn và các

quy trình lập kế hoạch cho phép chính quyền địa phương được linh hoạt hơn. Một phần của vấn đề là các kế hoạch được soạn thảo ở cấp trung ương, khi lại có yêu cầu sự tham gia lớn hơn của cấp địa phương. Luật xây dựng mới (2004), với những nghị định mới (2005) về quy hoạch và quản lý dự án đầu tư xây dựng, đã đưa ra phân cấp phân quyền lớn hơn cho phê duyệt các quy hoạch, và có tham vấn công chúng. Đây là những bước tích cực, nhưng nếu năng lực cấp địa phương không tăng cường, những quy hoạch này sẽ vẫn tiếp tục được các viện quy hoạch trung ương soạn thảo. Cũng có một vấn đề quan tâm là làm thế nào để các chính quyền địa phương được giao trách nhiệm phù hợp với những yếu tố cần thiết của các kế hoạch được soạn thảo cấp trung ương.

Việc đưa tham vấn cộng đồng vào lập quy hoạch là một bước tiến quan trọng trong vấn đề trao cho chính quyền địa phương có trách nhiệm với dân chúng tại địa phương mình. Những quy hoạch được lý tưởng hóa từ trung ương thất bại trong việc tham kkhảo ý kiến của những thành phần liên quan thuộc địa phương. Những quy hoạch được lý tưởng hóa như thế này có thể dẫn đến kết quả loại bỏ hoàn toàn các cộng đồng và nhà ở để phát triển lại khu vực với một tiêu chuẩn cao hơn. Điều này thường dẫn đến phá hủy những cộng đồng và nhà ở đã liên kết chặt chẽ với nhau cùng với những hệ thống kinh tế xã hội đã được xây dựng và phát triển trong nhiều năm. Kinh nghiệm ở nhiều nước khác, bao gồm nhiều nước Đông Âu và Mỹ, cho thấy việc phá vỡ tình hàng xóm, thường là với mục đích tốt nhất, vẫn đưa lại kết quả làm tổn thương không thể hàn gắn được đối với liên kết xã hội cũng như sự bình an của người dân. Giá nhà ở những khu vực mới được phát triển sẽ thường vượt xa khả năng chi trả của những người bị di rời. Kinh nghiệm ở nhiều nước khác như Indonesia và Brazil chứng minh rằng tuân thủ một phương pháp được phát triển với sự tham gia tích cực của những người hưởng lợi sẽ thường mang lại hiệu quả chi phí và cơ sở xã hội tốt hơn.

Những vấn đề điều phối ngang giữa các bộ thuộc chính phủ nảy sinh với sự không tương xứng giữa các ngân sách và các quy hoạch không gian, và sự không tương xứng giữa các quy hoạch ngành và quy hoạch không gian. Các quy hoạch không gian nói chung thường được soạn thảo độc lập, không cân nhắc đến các vấn đề tài chính. Thiếu ngân sách để thực hiện các quy hoạch này có thể là cơ sở thất bại trong việc thực hiện ở cấp địa phương. Thiếu tài chính kịp thời có nghĩa là các cơ sở hạ tầng công cộng (như cấp nước, quản lý chất thải rắn, thoát nước và thoát nước thải) thường bị theo sau khi sự phát triển đã được thực hiện. Sự phát triển nhanh chóng và không có kế hoạch của các khu ven đô của các thành phố lớn đang dẫn đến xuống cấp môi trường nghiêm trọng và khiến đầu tư cơ sở hạ tầng tốn kém hơn rất nhiều so với trường hợp cơ sở hạ tầng được xây dựng ở bước thời gian sớm hơn. (Tuy nhiên, có một số các khu vực ven đô được quy hoạch tốt, như khu Tứ liên ở Hà Nội và khu Phú Mỹ Hưng ở TP Hồ Chí Minh.)

Các quy hoạch tổng thể ngành cho cùng một vị trí địa lý đang được xây dựng độc lập, và có thể không được phối hợp trong các giai đoạn, về tài chính cũng như quá trình thực hiện. Ví dụ thoát nước, được bao gồm như một phần của quy hoạch giao thông tổng thể, có thể không được phối hợp với quy hoạch tổng thể thoát nước mưa và thoát nước thải. Trong một số trường hợp thậm chí còn đề xuất những chiến lược mâu thuẫn nhau.

3.5 Các chính sách môi trường và xã hội

Các dự án cơ sở hạ tầng có thể có tác động bất lợi đối với môi trường và xã hội, điều này mâu thuẫn với các mục tiêu phát triển bền vững và làm cải thiện đời sống người dân. Trong số những quan ngại về môi trường là việc ô nhiễm

không khí và nguồn nước, tác động đến lượng nước và dòng chảy, góp phần làm thay đổi thời tiết. Phát triển giao thông có thể mở ra đường tiếp cận đến những khu vực nhạy cảm về môi trường, dẫn đến tiềm năng phá hủy rừng và gây ra hậu quả làm mất đi đa dạng hóa sinh học, làm tăng lũ lụt và nghẽn bùn trong các hệ thống cấp nước. Những quan ngại về xã hội bao gồm việc phá vỡ liên kết xã hội (sự liên kết cộng đồng), trưng dụng đất không tự nguyện và di dời tái định cư, những ảnh hưởng đến dân tộc thiểu số.

Nhiều vấn đề môi trường xã hội rất khó tính quy thành tiền. Mặc dù những hạn chế trong việc đo lường chính xác những chi phí môi trường, xã hội, những ước tính sơ bộ về tổn thất liên quan đến các dự án cơ sở hạ tầng biểu thị rằng cần đảm bảo có quan tâm một cách nghiêm túc từ các bộ kế hoạch và tài chính, chứ không chỉ từ những ngành hữu trách liên quan. Ví dụ, một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới tại Trung quốc ước tính thiệt hại về môi trường do riêng ô nhiễm đã chiếm từ 3.5 đến 7.7 % của GNP.[31] Trong khi các dự án đầu tư quy mô lớn chắc chắn được các cơ quan môi trường, xã hội và công chúng tập trung chú ý, thì ở nhiều nước, một số lớn các dự án được thiết kế và thực hiện ở quy mô nhỏ thường gây ra lo ngại lớn hơn về môi trường và xã hội. Do vậy các bộ thuộc chính phủ cần kết hợp cân nhắc vấn đề môi trường và xã hội vào công tác lập kế hoạch và cơ chế thẩm định dự án của mình.

Những vấn đề môi trường nảy sinh liên quan tới cơ sở hạ tầng ở Việt Nam gồm:

- Các quan ngại nghiêm trọng về môi trường và sức khoẻ do ô nhiễm nước từ phân người không được xử lý và việc xả nước thải công nghiệp bị buông lỏng về quản lý. Tính tới năm 2004 không có thành phố nào thu gom hoặc xử lý nước thải thành phố, mặc dù có vài trăm nhà máy xử lý đang được xây dựng. Các cơ sở dân sinh hoặc thương mại theo yêu cầu phải có bể tự hoại ngay tại chỗ nhưng thường những bể này hoặc thiết kế hoặc xây dựng không phù hợp và chất thải thường rò rỉ ra ngoài, gây ô nhiễm tầng nước

Khung 3.5: Đánh giá môi trường mang tính chiến lược ở Bali

Dự án cơ sở hạ tầng đô thị Bali được thiết kế nhằm cải thiện các dịch vụ cơ sở hạ tầng trên toàn đảo Bali, với những tiểu dự án làm đường đô thị, quản lý giao thông, cấp nước và vệ sinh, thoát nước và kiểm soát ngập lụt. Mặc dù không phải là một yêu cầu về pháp lý, đánh giá môi trường mang tính chiến lược (SEA) đã được tiến hành để giúp giải quyết những vấn đề môi trường nguy cấp ở Bali, với hệ thống dẫn nước, rừng, tài sản văn hóa đang bị dự phát triển dân số, phát triển công nghiệp và du lịch đe dọa.

SEA đã được thiết kế để đảm bảo rằng phát triển cơ sở hạ tầng đô thị sẽ diễn ra trong bối cảnh nhạy cảm với sự quan ngại về môi trường. SEA có sự tham gia của tham vấn cộng đồng ở tất cả các cấp địa phương, dẫn đến một số những khuyến nghị về thực hiện các tiểu dự án cũng như việc lựa chọn các thứ tự ưu tiên, trong đó bao gồm tầm quan trọng của bảo tồn di sản văn hóa và lịch sử. SEA cũng bao gồm những khuyến nghị chi tiết đối với xây dựng năng lực thể chế để đảm bảo thực hiện tốt chương trình đầu tư.

SEA cung cấp một mô tả tình trạng môi trường toàn diện cho Bali, và nhất là một bộ bản đồ xác định các khu vực môi trường, đặt các tiểu dự án và các tác động tiềm ẩn của các tiểu dự án này trong mối liên hệ với các khu vực khác nhau, và giúp tránh những hậu quả bất lợi về môi trường, xã hội của những chương trình phát triển cơ sở hạ tầng đô thị.

Nguồn: Warlord (2004).

31. Ngân hàng Thế giới (1997).

Cống thái đang được xây dựng ở thành phố Hồ Chí Minh

mặt. Do yếu kém trong thực thi các quy định, nhiều công trình xây dựng nhà ở mới ở thành phố Hồ Chí Minh đổ thẳng vào hệ thống thoát nước của thành phố mà không có xây bể tự hoại như quy định bắt buộc.

- Trong số 91 bãi xử lý chất thải rắn, chỉ có 17 cơ sở được thiết kế phù hợp có thiết bị để thu gom và xử lý nước chắt. Năm mươi cơ sở đã được chính thức tuyên bố là hiểm họa môi trường và cần phải đóng cửa càng sớm càng tốt.
- Ở những trung tâm đô thị lớn, giao thông là một tác nhân góp phần gây ô nhiễm không khí – các hạt lơ lửng (PM10 và PM2.5), việc tạo ozone và khí các-bon mô-nô-xít. Xe máy cũ và xe tải chạy bằng dieze là những tác nhân gây ô nhiễm nhiều nhất. Phát thải từ xe máy hoàn toàn không bị kiểm soát.
- Các nỗ lực của Chính phủ nhằm ổn định giá xăng dầu trên thực tế đã dẫn tới trợ cấp xăng dầu, điều này gây tác động lên mức phát thải của giao thông.
- Việc lựa chọn địa điểm đầu tư cơ sở hạ tầng, ví dụ như đường mới hoặc nhà máy điện

Khung 3.6: Tái định cư và các thị trường đất đai

Luật đất đai Việt nam năm 2003 yêu cầu đền bù được chi trả cho đất đai bị chính phủ bắt buộc trưng dụng. Báo cáo phát triển Việt nam 2005 bao gồm một tranh luận về các chính sách đền bù của Việt nam, kết luận rằng các chính sách này phần lớn phù hợp với thông lệ quốc tế, nhưng trên thực tế có xu hướng cung cấp đền bù hoàn toàn ít hơn cho những người bị di rời.

Trong khi các mục tiêu chính sách xã hội khuyến nghị rằng cơ chế đền bù của Việt nam có thể rộng rãi hơn, các mục tiêu phát triển cơ sở hạ tầng lại tìm kiếm các chi phí đền bù tái định cư. Một phần chi phí bị đội lên do giá đất cao. Ví dụ, một quãng đường bộ dài 10 km đề xuất là một phần của dự án phát triển giao thông đô thị Hà Nội sẽ cần tái định cư cho 1100 hộ gia đình. Chi phí xây dựng con đường ước tính là khoảng 60 triệu US$, trong khi ước tính chi phí đền bù tái định cư lên đến khoảng từ 170-210 triệu US$. Trong trường hợp một cầu vượt do JBIC tài trợ vừa được hoàn thành gần đây tại Hà Nội, chi phí cho đền bù tái định cư chiếm tới hơn 80% chi phí dự án. Rõ ràng chi phí đền bù tái định cư có thể làm tăng đáng kể tổng chi phí cho phát triển cơ sở hạ tầng đô thị.

Giá đất cao rõ ràng không phải là lý do để trốn tránh chi trả đền bù hợp lý cho những người bị tái định cư bắt buộc. Nhưng ở Việt nam, giá đất cao một phần là sản phẩm của các chính sách đất đai, những chính sách đẩy gía đất cao một cách giả tạo:

- Nhất là ở Hà nội, chính phủ giữ một phần lớn quỹ đất, do đó việc cung cấp đất thương mại ra thị trường tư nhân rất hạn chế. Hạn chế cung kết hợp với nhu cầu cao đã đẩy giá thị trường tăng cao.
- Trên cả nước, chi phí giao dịch cao trên những khu vực đất có đăng ký, do vậy nhiều người dân không có đủ giấy tờ hợp pháp đối với khu đất mà họ có. Báo cáo phát triển Việt nam 2006 có một tranh luận hữu ích về hậu quả của vấn đề này. Một lần nữa, sự khan hiếm đất có đủ giấy tờ hợp pháp đẩy giá đất lên cao, và giá đất này trở thành bảng tham chiếu để người dân tìm kiếm đền bù cho tái định cư.

Giải phóng bớt đất thuộc chính phủ và cải tổ tổ chức đăng ký đất đai sẽ giúp cải thiện hiệu quả thị trường đất đai, tăng doanh thu cho chính phủ và có tác động tốt đối với giảm chi phí tái định cư cho phát triển cơ sở hạ tầng.

mới, có thể có tác động đáng kể tới môi trường địa phương. Về mặt nguyên tắc theo quy định luật pháp hiện tại thì những vấn đề này cần được giải quyết thông qua đánh giá tác động môi trường và các hoạt động giảm nhẹ tác hại về sau. Trên thực tế, chất lượng của đánh giá tác động thường chưa đạt.

- Việc lựa chọn về sự kết hợp các loại nhiên liệu trong ngành năng lượng có ý nghĩa tác động quan trọng tới sự phát thải khí nhà kính và các hình thức ô nhiễm không khí khác. Hiện nay, sự lựa chọn nhiên liệu còn bị bóp méo do giá than định quá thấp so với giá trị kinh tế của nó.

Để giải quyết những vấn đề này cần có một tập hợp các đầu tư cụ thể, như các nhà máy xử lý nước thải hoặc cải thiện các hệ thống giao thông công cộng, áp dụng các tiêu chuẩn môi trường mới (ví dụ, kiểm soát phát thải đối với xe máy), và những thay đổi chính sách nhằm đảm bảo các vấn đề môi trường được ưu tiên cao hơn.

Về mặt chính sách, một sự kiện quan trọng mới đây là việc thông qua Luật Bảo vệ Môi trường sửa đổi vào tháng 11 năm 2005, bắt đầu có hiệu lực vào tháng 7 năm 2006. Những tiến triển mới theo luật sửa đổi gồm:

- Tiến hành Đánh giá Môi trường Chiến lược (SEA), một quy trình để lồng ghép môi trường một cách hệ thống vào các cấp độ làm chính sách phù hợp. Ví dụ, có thể sử dụng Đánh giá Môi trường Chiến lược trong khi soạn thảo quy hoạch không gian trong sử dụng đất ở các vùng hoặc lưu vực sông. Khung 3.9 nêu ví dụ một Đánh giá Môi trường Chiến lược ở Bali, Indonesia.
- Thêm chi tiết về các loại dự án cần phải đánh giá tác động môi trường, và cách thức tiến hành những đánh giá đó.
- Áp dụng một hệ thống cấp phép đối với những cơ sở tạo ra chất thải.
- Quyền được biết của cộng đồng, theo đó các cấp thẩm quyền về bảo vệ môi trường phải báo cáo cho cộng đồng về tên của những cơ sở gây ô nhiễm.

Đây là những tiến triển rất tích cực. Thách thức trong những năm tới là làm sao đảm bảo có đủ nguồn lực dành cho các cơ quan môi trường, cũng như phải thực thi các quy định mới.

Chương trình đầu tư cơ sở hạ tầng lớn của Việt Nam chắc chắn sẽ kéo theo những yêu cầu đáng kể về giải toả và tái định cư. Ví dụ, một chương trình phát triển đô thị ở Đà Nẵng cần tái định cư với tỷ lệ một trên năm hộ gia đình trong thời gian bảy năm. Trong những bối cảnh như vậy có rủi ro là chi phí của sự xáo trộn về mặt xã hội có thể gây phương hại nghiêm trọng tới lợi ích của cơ sở hạ tầng mới. Để giảm nhẹ những rủi ro đó, cách làm trên thế giới là đảm bảo có đền bù thoả đáng đối với trường hợp mất đất, những tài sản khác và cơ hội thu nhập.

Báo cáo Phát triển Việt Nam 2005 có thảo luận các chính sách đền bù của Việt Nam, lưu ý rằng "hiện nay có sự công nhận rằng cần đền bù cho việc mất đất và các tài sản gắn liền với đất. Các biện pháp hỗ trợ nhằm ổn định mức sống của người dân bị ảnh hưởng đã được áp dụng, và cũng có sự thừa nhận đối với nguyên tắc chung là nơi ở mới phải có những điều kiện ngang bằng hoặc tốt hơn so với nơi ở cũ... Nhiều khoảng cách từng tồn tại giữa nguyên tắc quốc tế và chính sách của Việt Nam đã được xoá bỏ, ít ra là trên giấy tờ, theo Luật Đất đai 2003".

Vẫn tồn tại khó khăn trong việc cấp đền bù cho những người dân không có chứng nhận chính thức hợp pháp và trong đền bù mất mát về công việc kinh doanh. Một khoảng trống khác trong khuôn khổ pháp lý hiện tại là sự tham vấn với những nhóm dân tái định cư và những bước tích cực để giúp họ hoà nhập vào cộng đồng mới. Mặc dù chính quyền tỉnh có thể thực hiện những bước bổ sung này theo ý muốn, họ không có nghĩa vụ phải làm như vậy. Chính sách của Việt Nam cũng chưa quy định về việc

giám sát độc lập đối với việc thực hiện kế hoạch tái định cư, mặc dù đây là điều phải làm đối với các dự án do nhà tài trợ cấp vốn. Ngoài điểm yếu về mức độ đền bù cho những thiệt hại về lợi ích an sinh, như được nêu trong Khung 3.6, sự kết hợp tương tác giữa chính sách đền bù giải phóng đất với thị trường đất yếu kém đặt ra những vấn đề thực tế đối với việc phát triển cơ sở hạ tầng.

Để thực hiện có hiệu quả, các mục tiêu môi trường và xã hội cần được phối hợp với các hoạt động của các bộ cơ sở hạ tầng, và các giám thị về lập kế hoạch cũng như tài chính. Ví dụ, những mục tiêu môi trường như tránh ô nhiễm nguồn nước có thể là một phần của các mục tiêu đối với các cơ quan hữu trách về cấp nước và vệ sinh. Và không nên chỉ trông cậy vào các thẩm định dự án. Ví dụ, EVN đang lập kế hoạch mở rộng công suất nhà máy thủy điện. Tác động đơn lẻ đối với môi trường và xã hội của các dự án đã được lập kế hoạch có thể là không đáng kể, nhưng chương trình cần được kiểm tra ở cấp quốc gia trong quá trình lập kế hoạch, để đảm bảo rằng tác động gộp lại của nhiều dự án đơn lẻ có thể chấp nhận được.

3.6 Khuyến nghị

Về dài hạn, dường như các cấp chính quyền khác nhau sẽ có những khu vực trách nhiệm riêng (để tránh những điều chỉnh tốn kém trong quá trình ra quyết định), trong khi một số lĩnh vực sẽ vẫn giữ nguyên chia sẻ trách nhiệm, để chính quyền trung ương có thể giám sát. Nhiều cải tổ cần thiết sẽ được tiến hành để đáp ứng sự phát triển, do đó yêu cầu một khung vững chắc để kiểm tra và giải quyết các vấn đề. Khung kiểm tra và giải quyết vấn đề này có thể được tổ chức trong văn phòng Thủ tướng. Có một nhu cầu cấp thiết cần để kết hợp các quyết định tài chính vào quy trình phê duyệt đầu tư, và một điểm khởi đầu sẽ là một xem xét do chính phủ lãnh đạo. Khu vực cần xem xét khẩn cấp nhất một cách có hệ thống là phối hợp các quá trình lập kế hoạch ở các khu đô thị. Sự hưởng ứng lý tưởng nhất có thể là dành một thời gian để thực hiện, và các khuyến nghị được đưa ra trong khi lập kế hoạch trung hạn. Tuy nhiên, các vấn đề về đô thị đòi hỏi các giải pháp phải được xây dựng khẩn trương.

Khuyến nghị những hoạt động sau:

(3.1) Thành lập một hệ thống đánh giá các dự án đầu tư để đo được tỷ suất thu hồi đầu tư đạt được. (M)

(3.2) Cải thiện chất lượng các nghiên cứu khả thi, đề cập đến tất cả các lĩnh vực đã được xác định (M) trong khung 3.1

(3.3) Xây dựng một khung kết quả cho từng ngành, đề ra các mục tiêu ngành, các chiến lược để đạt (S) được những mục tiêu đó, và các chỉ số hoạt động để đánh giá quá trình tiến tới các mục tiêu. Đảm bảo rằng tất cả các dự án đề xuất đều phù hợp trong khuôn khổ khung này, và cung cấp kiểm tra đóng góp của các dự án vào các mục tiêu đã đề ra.

(3.4) Xây dựng một quy trình chính phủ nhằm kết hợp các quyết định ngân sách với việc lập kế (S) hoạch đầu tư, đảm bảo rằng các dự án được phân bổ nguồn vốn phù hợp với thứ tự ưu tiên của chúng. Quy trình này không nên phân bổ ngân sách cho các dự án có khả năng huy động tài chính từ các nguồn khác.

(3.5) Xây dựng những quy trình lập ngân sách đảm bảo sự cân đối hợp lý giữa chi tiêu cho bảo dưỡng (S) và chi tiêu cho các đầu tư mới. Lý tưởng nhất là tỷ suất thu hồi vốn từ các chi tiêu cho bảo dưỡng nên được ước tính.

(3.6) Đánh giá các chi phí và lợi ích của việc thúc đẩy phát triển ở các thành phố tầm trung để xác định liệu có cần thiết điều chỉnh chính sách để hỗ trợ các mục tiêu của Kế Hoạch định hướng tổng thể cho Phát triển đô thị đến năm 2020. (S)

(3.7) Xây dựng các công cụ tài chính để liên kết những ưu tiên của tỉnh với những ưu tiên của khu vực và quốc gia. Ví dụ bao gồm các phương tiện cấp phát có điều kiện, và những yêu cầu chi tiêu nằm trong phạm vi tối thiểu. (S)

(3.8) Kiểm soát tác động của hệ thống "lệ thuộc kép". Ở những nơi nguyên tắc dẫn đến sự chậm trễ quá đáng trong việc ra quyết định, hoặc có những mâu thuẫn giữa các quyết định với nhau, cần cân nhắc hoặc là điều chỉnh các quy trình nhằm cải thiện sự phối hợp chéo giữa các cấp chính quyền, hoặc là dành quyền quyết định cho một cấp. Cần cân nhắc trao quyền quyết định cho các cấp chính quyền thấp hơn ở những lĩnh vực trong đó các chính quyền địa phương ít khi bị phụ thuộc. (S)

(3.9) Xây dựng những thế thế quy hoạch đô thị nhằm đối phó tốt hơn với một nền kinh tế hỗn hợp. Hệ thống lập kế hoạch nên tiến tới các tiêu chuẩn hoạt động, phân cấp phân quyền, và có sự tham gia của các bên liên quan. Một chiến lược nhằm giải quyết vấn đề này nên đẩy mạnh: (M)

- Phân tích lợi ích công cộng – quy hoạch đô thị và quy trình phê duyệt phải đánh giá được những lợi ích và những vấn đề tiêu cực trong những phát triển được đề xuất.
- Những kinh nghiệm thực tế tốt nhất và các tiêu chuẩn hoạt động - Cần thả lỏng sự triệt để tuân thủ các tiêu chuẩn kỹ thuật cứng nhắc trong quy hoạch tổng thể và thay vào đó là các tiêu chuẩn hoạt động, nhất là khi có nhiều đầu tư đến từ các khu vực phi nhà nước, cần phải được làm cho phù hợp và đem lại lợi ích cho hoàn cảnh địa phương hơn là tuân thủ các tiêu chuẩn quốc gia. Các tiêu chuẩn hoạt động (năng lực giao thông, quản lý chất thải, không gian mở, các giới hạn chiều cao, khả năng tương thích, tiếng ồn, vv) nên được đưa vào hệ thống lập kế hoạch như những yêu cầu tối thiểu cần đáp ứng, nhưng cũng cho phép linh hoạt trong việc đáp ứng những yêu cầu này. Lập kế hoạch phân cấp phân quyền với thẩm quyền của cấp địa phương lớn hơn, tính minh bạch, và sự tham gia của các bên hữu quan nên thay thế cho sự tuân thủ triệt để các tiêu chuẩn thiết kế theo một công thức cụ thể.
- Lập kế hoạch hợp nhất – phối hợp giữa các yếu tố của quy trình lập kế hoạch từng phần (bao gồm lập tài chính và ngân sách cho ngành thuộc nhà nước) là cần thiết để hợp lý hóa lập kế hoạch và quản lý đô thị.
- Thực tế tài chính – các kế hoạch ở các cấp được lập mà không tham khảo kỹ thực tế tài chính hay chi phí. Để quy hoạch đô thị trở nên có ích, trách nhiệm lập tài chính và ngân sách đối với ngành và các dự án phải là một phần của quá trình lập kế hoạch.
- Phân cấp phân quyền trong lập kế hoạch – lập kế hoạch sẽ cần được phân cấp phân quyền để có thể đáp ứng được các điều kiện địa phương, có tính minh bạch cao hơn và có sự tham gia của cộng đồng tốt hơn. Một chương trình được phối hợp để phát triển những kỹ năng lập kế hoạch tại địa phương và tạo điều kiện cho hòa nhập là cần thiết. Các nhà hoạch định phải có đủ tín nhiệm để các phân tích của họ được công nhận và được những người ra quyết định cuối cùng tin tưởng.

(3.10) Đảm bảo rằng vấn đề môi trường và xã hội được quan tâm trong các mục tiêu của các cơ quan hữu trách đối với lập kế hoạch đầu tư, và rằng những vấn đề môi trường xã hội này được đề cập đến đầy đủ trong các nghiên cứu khả thi của dự án, và rằng tương tự như vậy, các kế hoạch tổng thể cho hàng loạt các dự án cũng được đánh giá tác động môi trường xã hội. (M)

(3.11) Đảm bảo rằng Cục môi trường quốc gia có nguồn lực và đề ra, giám sát, kiểm soát những tiêu chuẩn môi trường phù hợp. (S)

4. Hiệu quả

Vấn đề

(i) Các nhà cung ứng dịch vụ cơ sở hạ tầng ở Việt Nam tỏ ra khá hiệu quả, xét trình độ phát triển của Việt Nam, nhưng tất nhiên luôn luôn có thể cải thiện hơn nữa. Dịch vụ cơ sở hạ tầng hiệu quả hơn sẽ giúp giảm bớt chi phí đối với người sử dụng và doanh nghiệp, và có thể giảm bớt số vốn đầu tư cơ sở hạ tầng cần phải có.

(ii) Các công cụ để cải thiện hiệu quả trong các dịch vụ cơ sở hạ tầng của Việt Nam gồm cải cách khu vực Nhà nước, cạnh tranh, sự tham gia của tư nhân, và quản lý điều tiết. Chính phủ có thể làm nhiều điều trong tất cả các lĩnh vực này.

(iii) Tham nhũng có thể tác động tới hiệu quả, và phải có các biện pháp để chống tham nhũng.

Khi được vận hành hiệu quả, dịch vụ cơ sở hạ tầng cho đầu ra nhiều hơn với đầu vào không đổi. Vì vậy cải thiện vận hành có thể trực tiếp đem lại dịch vụ rẻ hơn, giúp đạt mục tiêu giảm nghèo và tạo sự thúc đẩy tăng trưởng. Cải cách hiệu quả cũng sẽ giúp giải quyết một phần những khó khăn về vốn đầu tư cơ sở hạ tầng của Việt Nam. Ví dụ, giảm được các thất thoát về mặt kỹ thuật trong ngành nước hoặc điện có thể giúp làm chậm sự cần thiết phải mở rộng hệ thống, nhờ đó tiết kiệm được đầu tư.

Chương này xem xét một số công cụ có thể giúp cải thiện kết quả vận hành của các nhà cung ứng dịch vụ cơ sở hạ tầng. Nói chung, động cơ mạnh nhất là cạnh tranh tích cực giữa các nhà cung ứng dịch vụ tập trung vào trọng điểm thương mại. Nói chung, trọng điểm thương mại (tức là động cơ lợi nhuận) là điều kiện tiên quyết cho các công cụ khác tạo thêm động cơ để cải thiện kết quả hoạt động. Đáng tiếc là không có khả năng tạo cạnh tranh tích cực trong phần lớn các dịch vụ cơ sở hạ tầng. Trong những trường hợp này, cạnh tranh theo từng đợt định kỳ giữa các nhà vận hành tư nhân có thể là phương cách thay thế để xác định ra các nhà vận hành hiệu quả. Bằng cách cho phép hưởng lợi nhuận cao hơn nếu cải thiện được kết quả hoạt động, các quy chế có thể tạo ra động cơ để nhà vận hành cải thiện hoạt động.

Cuối cùng, tham nhũng có thể gây ảnh hưởng nghiêm trọng tới hoạt động của các nhà cung ứng dịch vụ cơ sở hạ tầng. May là nhiều biện pháp khác mà có thể thực hiện để cải thiện hiệu quả cũng đồng thời có tác dụng giảm bớt cơ hội tham nhũng. Nhưng những biện pháp này cần phải được bổ trợ bằng những biện pháp chống tham nhũng trực diện, như thường xuyên kiểm toán vật chất và tài chính và hệ thống truy tố tham nhũng khi nó xảy ra.

4.1 Mức độ hiệu quả hiện tại

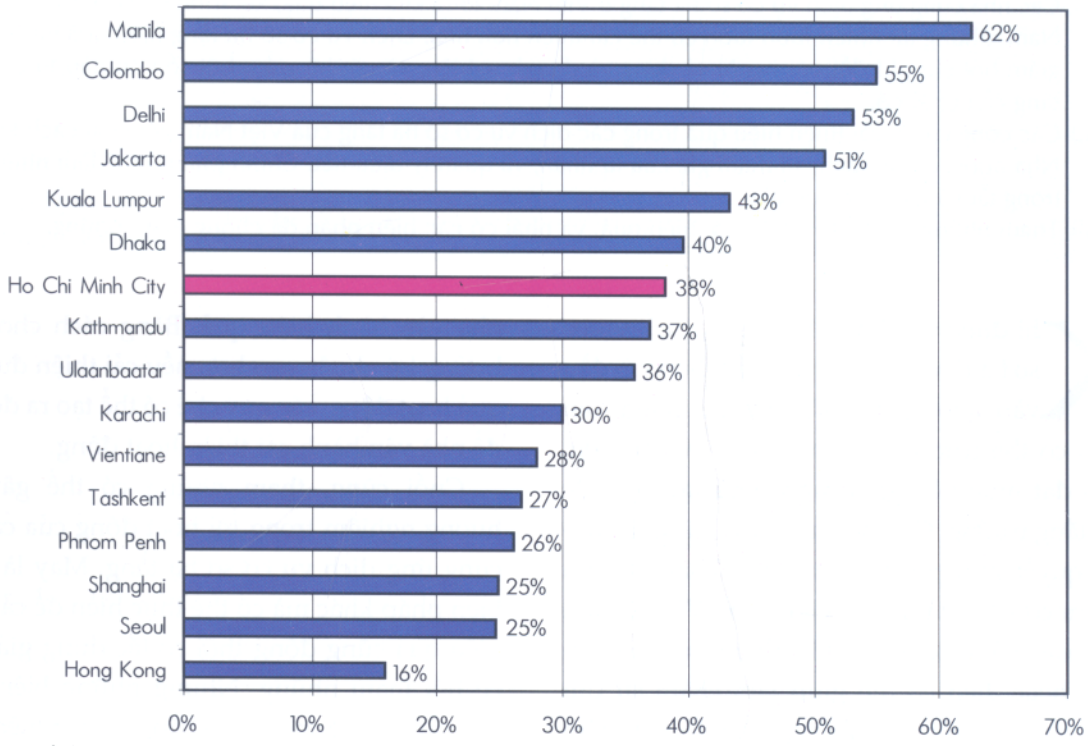
Nhìn chung, các nhà cung ứng dịch vụ cơ sở hạ tầng của Việt Nam khá hiệu quả xét trình độ phát triển của đất nước, nhưng tất nhiên cần cải thiện thêm.

- Hình 4.1 cho thấy Tp HCM thuộc nửa kém hơn trong số các thành phố lớn ở châu Á về tỷ lệ nước thất thoát (vì rò rỉ hoặc bị ăn cắp). Hình 4.2 cho thấy Tp HCM gần mức trung bình của các doanh

nghiệp cấp nước của Việt Nam về tỷ lệ nước thất thoát, doanh nghiệp kém nhất mất tới 95% nước. Sự chênh lệch giữa các doanh nghiệp Việt Nam thể hiện mức độ cải thiện có thể đạt được.

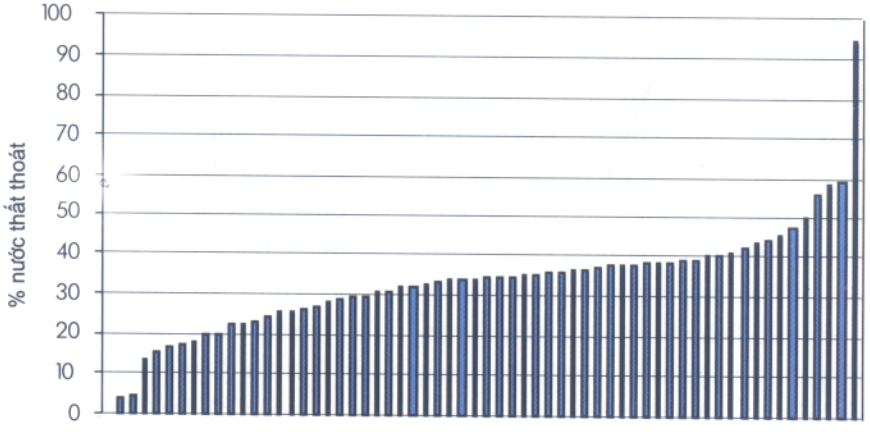
- Hình 4.3 cho thấy những cải thiện gần đây về năng suất nhân viên ở các doanh nghiệp nước ở Hà Nội và Tp HCM. Tuy nhiên, Hà Nội, với tỷ lệ 7 nhân viên trên một nghìn đấu nối kém hơn so với năng suất trung bình của các thành phố trong khu vực có trong mẫu (6 nhân viên). Tp HCM có kết

Hình 4.1: Tỷ lệ nước không thu được phí ở các nước châu Á (2001)



Nguồn: cơ sở dữ liệu của IBNET, http://www.ib-net.org/wb/bench/nodes/ADB.html

Hình 4.2: Tỷ lệ nước thất thoát ở Việt Nam



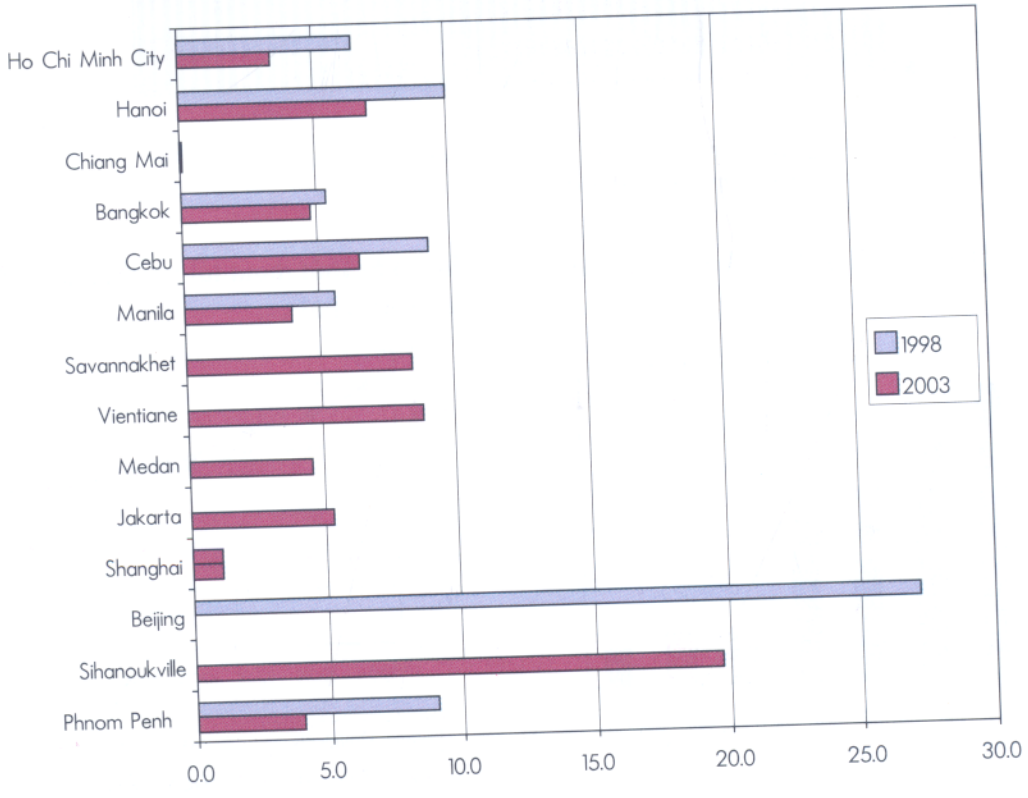
Mỗi cột thể hiện một doanh nghiệp cấp nước riêng. Số liệu của 62 doanh nghiệp cấp nước năm 2003.
Nguồn: Số liệu so sánh của Hiệp hội Cấp Nước Việt Nam

quả tốt hơn với tỷ lệ 3,5 nhân viên trên một nghìn đấu nối.

- Hình 4.4 nêu bật một điều là các doanh nghiệp cấp nước ở Hà Nội và Tp HCM ở trong số những doanh nghiệp tốt nhất cả nước về năng suất nhân viên. Tỷ lệ trung bình cả nước là 11 nhân viên cho 1.000 đấu nối, và 25% kém nhất có tỷ lệ trên 15 nhân viên cho 1.000 đấu nối.
- Hình 4.5 cho thấy rằng năng suất lao động ngành viễn thông là kém so với năng suất của các nước láng giềng.
- Hình 4.6 cho thấy rằng dù thất thoát điện trong truyền tài và phân phối đã giảm một cách vững vàng ở Việt Nam nhưng nhìn chung vẫn kém so với Trung quốc và Thái lan. Ở một chừng mực nhất định thì so sánh như vậy là không công bằng. Ví dụ, Trung quốc có tỷ lệ doanh nghiệp được cấp điện cao thế cao hơn, và vì thế nên thất thoát phân phối thấp hơn. Những số liệu gần đây

Kiểm tra rò rỉ ở thành phố Hồ Chí Minh

Hình 4.3: Tỷ lệ nhân viên của các cơ sở cấp nước (số nhân viên/1.000 đấu nối)

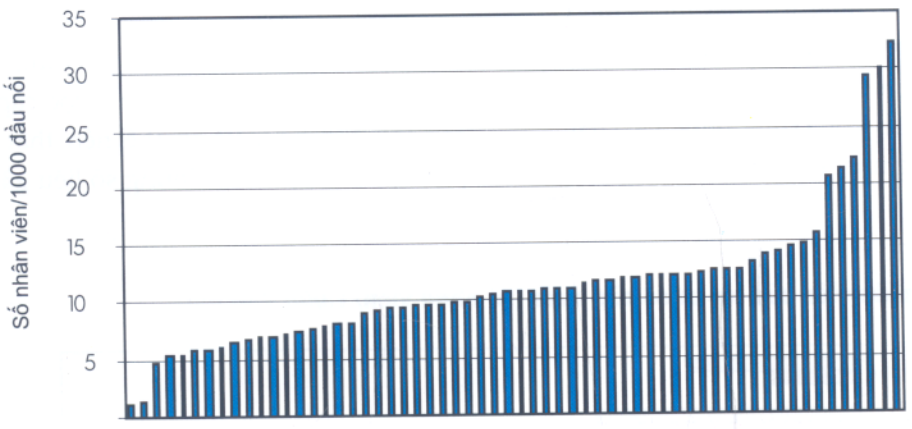


Nguồn: ADB, JBIC, WB (2005).

hơn so với những gì thể hiện trong biểu đồ này cho thấy thất thoát truyền tải và phân phối của Việt Nam ở mức 12,2%, nhưng vẫn cần cải thiện hơn nữa.

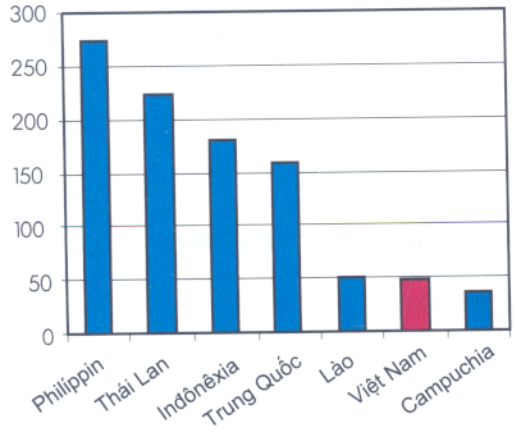
- Hình 4.7 thể hiện tỷ lệ chi tiêu đường bộ được dành cho bảo dưỡng. Với tỷ lệ 7,1% năm 2003, Việt Nam có mức chi tiêu bảo dưỡng thấp nhất trong mẫu, thể hiện xu hướng giảm dần về chi tiêu bảo dưỡng. Lơ là bảo dưỡng là không hiệu quả vì nó sẽ làm tăng chi phí bảo dưỡng dài hạn.
- Tàu hoả Việt Nam có tốc độ chậm: 40 km/h với tàu hành khách, 22 km/h với tàu chở hàng, vì hệ thống đường sắt bị xuống cấp do thiếu bảo dưỡng và đầu tư mới. Năng suất

Hình 4.4: Số nhân viên trên 1.000 đấu nối nước sạch và nước thải ở Việt Nam



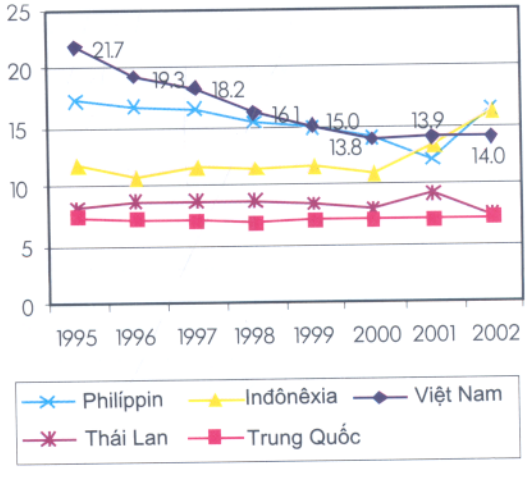
Mỗi cột thể hiện một doanh nghiệp cấp nước riêng. Số liệu của 60 doanh nghiệp cấp nước năm 2003.
Nguồn: Số liệu so sánh của Hiệp hội Cấp Nước Việt Nam

Hình 4.5: Số đường điện thoại chính trên một nhân viên



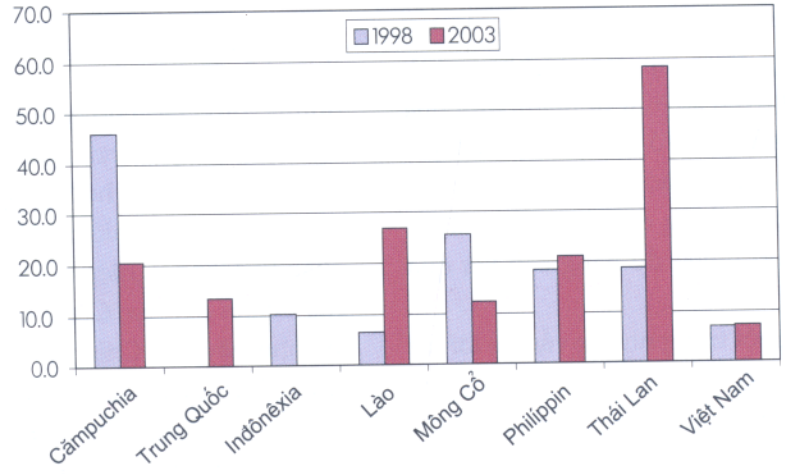
Nguồn: WDI (2005). Số liệu năm 2003 với Cam pu chia, Lào và Việt Nam; 2002 với Philippines và Thái lan; 2001 với *Indonesia; và 1999 với Trung quốc.*

Hình 4.6: Thất thoát tải và phân phối điện (% so với phát điện)



Nguồn: WDI (2005)

Hình 4.7 Chi bảo dưỡng đường bộ (% của tổng chi đường bộ)



Nguồn: ADB, JBIC, WB (2005).

lao động thấp: 124.000 đơn vị vận tải/nhân viên, so với 548.000 ở Thái lan và 610.000 ở Indonesia.

- Các con số thống kê về tai nạn đường sắt ở Việt Nam cho thấy hệ thống này không được bảo dưỡng tốt. Năm 1998 tỷ lệ tai nạn đường sắt là 41 trường hợp tử vong trên 1.000 km đường. Con số này tăng lên thành 271 vào năm 2003. Các số liệu tương ứng của Indonesia là 11 vào năm 1998 và 16 năm 2003, còn Thái lan: 5 và 2.

Có sự chênh lệch lớn về năng suất ở các cảng khác nhau của Việt Nam. Một số cảng được báo cáo là đạt được 15-20 chuyến bốc dỡ một giờ với một đội bốc dỡ, so với 25-30 chuyến bốc dỡ ở Philippines chẳng hạn.[32] Mặt khác, Vinalines báo cáo tốc độ bốc dỡ ở cảng Sài Gòn là 20-25 công-ten-nơ một giờ và 30 công-ten-nơ một giờ ở cảng mới là cảng Cái Lân.

Tất cả những con số trên cho thấy là còn có khả năng giảm chi phí dịch vụ cơ sở hạ tầng. Đây không chỉ là vấn đề đối với sử dụng sinh hoạt. Các doanh nghiệp sử dụng dịch vụ cơ sở hạ tầng như là những đầu vào sản xuất. Chi phí cao của đầu vào đẩy giá thành sản phẩm lên, làm giảm tính cạnh tranh quốc tế của sản phẩm. Giảm chi phí đầu vào sẽ cho phép giảm giá mặt hàng xuất khẩu, và qua đó sẽ thúc đẩy nhu cầu quốc tế đối với hàng xuất khẩu của Việt Nam. Không giảm được chi phí đầu vào sẽ có nghĩa là Việt Nam thu được ít lợi ích từ việc mở cửa đối với thương mại quốc tế hơn.

4.2 Cải cách doanh nghiệp cơ sở hạ tầng quốc doanh

Cho tới những năm 1980s, trên khắp thế giới ít có cạnh tranh hay sự tham gia của tư nhân trong việc cấp vốn hoặc vận hành cơ sở hạ tầng. Trong nỗ lực cải thiện hiệu quả nhiều nước đã tìm cách cải cách khu vực công. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy những biện pháp này đem lại cải thiện về hoạt động thương mại, nhưng cũng chứng tỏ rằng kết quả còn được cải thiện hơn nữa nhờ có

32. Công ty trách nhiệm hữu hạn PDP Ô-xtrây-li-a/Meyrick và các cộng sự (2005).

thêm cải cách về sau trong cạnh tranh và sở hữu. Một sự khác biệt đáng chú ý giữa những loại cải cách này đó là cải cách khu vực công dễ đảo ngược lại hơn, và vì thế không bền, so với những biện pháp thiết lập các tác nhân cạnh tranh mới hoặc quyền sở hữu tư nhân. Một nhà quản lý khu vực công tốt có thể cải thiện kết quả hoạt động cho tới khi nào có người khác lên thay, nhưng việc áp dụng cạnh tranh tạo được áp lực lâu dài hơn nhiều để nâng cao kết quả hoạt động.

Trên thế giới, một trong những vấn đề lớn về sở hữu nhà nước đó là trọng điểm thương mại của các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước quá yếu. Một doanh nghiệp có mục tiêu tối đa hoá lợi nhuận sẽ luôn cố gắng giảm chi phí. Mặc dù các chính trị gia và quan chức ra quyết định của Chính phủ cũng muốn thấy lợi nhuận tăng, nhưng họ còn theo đuổi những mục tiêu phi thương mại khác như tối đa hoá việc làm. Mặc dù một số mục tiêu phi thương mại là những mục tiêu chính đáng về chính sách công, việc lẫn lộn chúng với mục tiêu thương mại không làm bộc lộ đầy đủ chi phí của những mục tiêu đó, làm giảm khả năng cân nhắc cái được cái mất, không tạo được động cơ đối với nhà quản lý, mà tạo cho họ những lý do có vẻ hợp lý để biện giải cho tình hình hoạt động yếu kém.

Trong nhiều trường hợp có thể đạt được các mục tiêu phi thương mại với chi phí thấp hơn nếu dùng những phương pháp khác. Ví dụ, có thể đạt được mục tiêu cung cấp các dịch vụ xã hội cho người nghèo một cách tốt nhất bằng cách trợ cấp trực tiếp cho người nghèo, còn vẫn để cho doanh nghiệp cơ sở hạ tầng tự do theo đuổi các mục tiêu thương mại. Ngoài ra, tầm quan trọng dành cho các mục tiêu phi thương mại có thể không được truyền thông đến công chúng. Phần lớn các Chính phủ theo đuổi chính sách minh bạch và thảo luận chính sách công thấy rằng khi người dân được cung cấp đầy đủ thông tin họ có thể đóng góp vai trò quan trọng để cải thiện chất lượng của các chính sách công.

Để thúc đẩy trọng điểm thương mại hơn nữa nhiều Chính phủ đã "công ty hoá" các doanh nghiệp nhà nước, áp dụng luật doanh nghiệp của khu vực tư nhân. Luật doanh nghiệp được thiết kế để tạo cho các chủ sở hữu tư nhân những quy tắc cho phép họ quản lý doanh nghiệp hiệu quả hơn, đưa ra những quyết định chiến lược về định hướng của doanh nghiệp, và đảm bảo trách nhiệm giải trình của các nhà quản lý doanh nghiệp đối với kết quả hoạt động của doanh nghiệp. Cũng cần có những nguyên tắc như vậy khi Chính phủ là chủ sở hữu. Tất nhiên, hiệu quả của việc công ty hoá trong việc chuyển tải trọng điểm thương mại và cung cấp những thông tin cần thiết tới chủ sở hữu phụ thuộc vào mức độ mạnh hay yếu của luật doanh nghiệp ở từng nước.

Ở Việt Nam phần lớn các dịch vụ cơ sở hạ tầng đều do các doanh nghiệp nhà nước cung cấp. Vấn đề quản trị trong các doanh nghiệp này tuân theo Luật Doanh nghiệp nhà nước. Doanh nghiệp nhà nước không phải chịu những nguyên tắc chung của quản trị doanh nghiệp khu vực tư nhân, và không có khả năng tự đưa ra các quyết định thương mại của chính mình. Nếu các doanh nghiệp này có chiến lược kinh doanh đi nữa thì chúng nằm trong Quy hoạch ngành do các bộ chủ quản soạn thảo, chính sách nhân sự thì do Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội kiểm soát, các dự án đầu tư thì do Bộ Kế hoạch và Đầu tư phê duyệt, và Bộ Tài chính cấp vốn.

Quản trị doanh nghiệp ở Việt Nam thường bị xem là kém. Luật Doanh nghiệp Thống nhất (UEL) được ban hành vào năm 2005 bắt đầu có hiệu lực thực hiện từ ngày 1 tháng 4 năm 2006. Luật này đưa ra các quy định chung được cải tiến về quản trị doanh nghiệp thống nhất chung cho các doanh nghiệp tư nhân trong nước cũng như nước ngoài. Nhưng các doanh nghiệp nhà nước sẽ chỉ chịu sự điều chỉnh của Luật Doanh nghiệp Thống nhất mới này nếu họ chuyển đổi thành công ty trách nhiệm một thành viên hoặc

công ty cổ phần. Đặt các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng thuộc sở hữu nhà nước dưới sự điều chỉnh của Luật Doanh nghiệp Thống nhất sẽ là một yếu tố hợp lý của bất cứ một chương trình công ty hoá nào, nhưng dường như hiện đang có ít tiến triển theo hướng này.

Ngoài việc đưa các doanh nghiệp thuộc sở hữu công vào khuôn khổ các quy định quản trị doanh nghiệp của khu vực tư nhân, có thể cần phải đặt ra những quy định khác nữa đối với các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng thuộc sở hữu nhà nước để đảm bảo thảo luận về sự đánh đổi giữa các mục tiêu thương mại và các mục tiêu phi thương mại. Một tập hợp các quy tắc bổ sung để củng cố trọng điểm thương mại và cho phép cân bằng với các mục tiêu phi thương mãi sẽ: [33]

- đặt ra cho doanh nghiệp mục tiêu hoạt động càng có lợi nhuận càng tốt;
- đề ra các quy trình đàm phán hợp đồng hoặc kế hoạch kinh doanh giữa Chính phủ và doanh nghiệp là quy trình duy nhất để các nhà chính trị hoặc quan chức có thể chỉ thị hoặc gây ảnh hưởng tới doanh nghiệp;
- quy định về việc Chính phủ trả tiền cho doanh nghiệp để theo đuổi những mục tiêu phi thương mại và ngăn ngừa việc Chính phủ chỉ thị doanh nghiệp theo đuổi những mục tiêu như vậy mà không trả tiền;
- yêu cầu bổ nhiệm các uỷ viên hội đồng quản trị không phải là cán bộ Chính phủ để họ không thể bị chỉ đạo hàng ngày bởi Chính phủ, và không phải lo bị trừng phạt nếu họ phản đối sự can thiệp chính trị;
- quy định quy trình mà Chính phủ phải sử dụng để bổ nhiệm các uỷ viên hội đồng quản trị;
- thiết lập hệ thống trả lương theo kết quả hoạt động cho các uỷ viên hội đồng quản trị (và họ có thể thiết lập cách trả lương này cho các giám đốc); và
- yêu cầu phải có báo cáo công khai về kết quả hoạt động và các chính sách mà thường không bắt buộc với các công ty tư nhân, như:
  - lợi nhuận kinh tế có xét tới chi phí ước tính về vốn sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp;
  - bất cứ một chỉ thị nào mà Chính phủ đưa ra với doanh nghiệp;
  - kết quả hoạt động trong công tác tính hoá đơn và thu phí; và
  - số nhân viên.

Việc bổ nhiệm những doanh nhân thành công của tư nhân làm uỷ viên hội đồng quản trị có thể giúp gây dựng một văn hoá thương mại. Việc niêm yết một phần nhỏ cổ phiếu của doanh nghiệp sẽ đem lại kỷ luật của thị trường cổ phiếu về công khai thông tin và cũng sẽ tạo sự theo dõi chặt chẽ về kết quả tài chính từ các cổ đông thiểu số. Tương tự, yêu cầu doanh nghiệp đi vay từ các nhà cho vay thương mại, thay vì tìm nguồn tài trợ của Chính phủ, sẽ tạo sự giám sát chặt chẽ của những nhà cho vay đó đối với hoạt động tài chính của doanh nghiệp.

Việt Nam vẫn chưa sử dụng những biện pháp như vậy để thúc đẩy trọng điểm thương mại và đảm bảo sự đánh đổi minh bạch giữa các

Thu Duc, Ho Chi Minh City Build own Operate (B.O.O) under construction May 2006

33. Những gợi ý này được lấy từ Irwin, T và C. Yamomoto (2004.)

mục tiêu thương mại và phi thương mại. Có thể sử dụng những gợi ý kể trên như là chương trình nghị sự phục vụ cho mục đích cải thiện hiệu quả các doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng.

Ngoài sự yếu kém về trọng điểm thương mại, khó khăn lớn thứ nhì về sở hữu công trên thế giới đó là Chính phủ gặp phải sự mâu thuẫn về lợi ích làm suy yếu chất lượng của chính sách. Ví dụ, với tư cách là một doanh nghiệp Chính phủ chắc là muốn bảo vệ mình khỏi sự cạnh tranh hơn là so với khi Chính phủ không phải là chủ sở hữu. Và khi là chủ sở hữu của một doanh nghiệp độc quyền, Chính phủ có thể quản lý ngành đó theo một cách tuỳ tiện, mà không có sự phản đối của những người đại diện cho phần sở hữu thương mại của doanh nghiệp.

Mặc dù không thể loại bỏ hoàn toàn những mâu thuẫn lợi ích này, có thể giảm bớt những tác động tiêu cực của chúng bằng những biện pháp như:

- Tách bạch giữa các bộ chịu trách nhiệm quản lý phần sở hữu của nhà nước trong doanh nghiệp nhà nước và các bộ chịu trách nhiệm về chính sách ngành. Ví dụ, ở New Zealand Bộ Tài chính và Doanh nghiệp nhà nước nắm cổ phần trong các công ty điện thuộc sở hữu công của New Zealand, trong khi Bộ Năng lượng và Thương mại có trách nhiệm về chính sách điện. Cũng có thể giao cho bộ làm về chính sách ngành luôn cả trách nhiệm mua hoặc trợ giá cho những dịch vụ mà người sử dụng không trả đầy đủ chi phí.
- Thiết lập và sử dụng những cơ quan quản lý điều tiết và giám sát cạnh tranh độc lập để thực thi một số những quy tắc trên (vấn đề quản lý điều tiết được thảo luận chi tiết hơn trong Phần 4.5).
- Thiết lập những quy tắc ở cấp cao ủng hộ cạnh tranh một cách thật mạnh mẽ sao cho các nhà chính trị và các quan chức không thể dễ dàng làm suy yếu khi đưa ra quyết định ở cấp thấp hơn.

Dự án nhiệt điện Phú Mỹ BOT

Bên cạnh những cải cách để khuyến khích các quyết định thương mại và chính sách tốt hơn, còn có thể thực hiện một số cải cách khu vực công để xử lý những vấn đề cụ thể ở Việt Nam. Việt Nam có thể tăng cường sử dụng cách trả lương cho các giám đốc căn cứ theo kết quả hoạt động để xử lý những vấn đề có thể đo lường cụ thể. Ví dụ, Hình 4.1 nêu bật vấn đề thất thoát nước. Trả lương theo kết quả giảm được lượng nước thất thoát có thể là một công cụ hữu ích để giải quyết vấn đề này. Tuy nhiên, cần đặc biệt chú ý khi thiết kế những chương trình như vậy bởi vì một giám đốc cực đoan có thể đạt kết quả không có chút thất thoát nước nào bằng cách ngưng sản xuất hoàn toàn. Hơn nữa các giám đốc có thể ít có tiến bộ về nước thất thoát nếu không có kinh phí để lắp đặt đồng hồ nước để xác định xem rò rỉ diễn ra ở đâu, hoặc để khắc phục khi đã xác định được chỗ rò rỉ.

Cuối cùng, cần cải cách các tập quán mua sắm đấu thầu công để sử dụng đấu thầu cạnh tranh nhiều hơn, giảm bớt việc sử dụng kiểm định của chuyên gia độc lập về nhà thầu duy nhất.

Đặc biệt trong ngành giao thông và viễn thông có nhiều khả năng cải cách các doanh nghiệp nhà nước trong các cơ sở hạ tầng nòng cốt. Ví dụ, có thể tách nhiều công ty xây dựng trong ngành giao thông ra khỏi Bộ Giao thông, có thể tách những cơ sở sản xuất thiết bị viễn

Bảng 4.1:
Các hợp đồng tư nhân tham gia ở Việt Nam

Loại hợp đồng	Ngày đóng hợp đồng	Thái hạn (năm)	Làm gì	Ở đâu	Nước đầu tư
BOT	1994	25	Cảng nước sâu	Phú Mỹ, cách Tp. HCM 70 km	Pháp, Na-uy
BCC†	1995	10	Mạng di động MobiFone	Toàn quốc	Thụy điển
BOT	1996		Ga bốc dỡ hàng	Thành phố Hồ Chí Minh	Singapore
ROT‡	1996	50	Nhà máy phát điện chạy bằng diesel, đường dây tải điện & đường bộ thu phí	Khu chế xuất Hiệp Phước, cách tp HCM 15 km	Đài loan
BCC	1996	10	Phát triển mạng lưới	Bốn tỉnh	Hàn quốc
BCC	1997	15	Phát triển mạng lưới	Đông bắc Hà Nội	Nhật bản
BCC	1997	15	Mạng lưới nội bộ	Tp. HCMC	Pháp
BCC	1997	15	Phát triển mạng lưới	Đông Hà Nội	Anh
BOT	1997		Bến dỡ công-ten-nơ VITC	Thành phố Hồ Chí Minh	Nhật bản
BOT	1997	30	Nhà máy phát điện chạy bằng diesel	Biên Hoà	Thái lan
BOT	1998	20	Nhà máy xử lý nước	Thành phố Hồ Chí Minh	Malaysia
BCC	1998	6	Mạng viễn thông quốc tế	Toàn quốc	Ốt-xtrây-li-a
BOT*	2001	25	Nhà máy xử lý nước	Thành phố Hồ Chí Minh	Pháp, Malaysia
BOT	2002	Khoảng 20	Khai thác mỏ khí, đường ống dẫn và cơ sở sản xuất	Nam Côn Sơn	Anh, Mỹ
BOT	2002	20	Nhà máy phát điện chạy bằng khí đốt	Phú Mỹ 2.2	Pháp, Nhật bản
BCC†	2003	15	Mạng di động S-Fone	Toàn quốc	Hàn Quốc
BOT	2003	23	Nhà máy phát điện chạy bằng khí đốt tự nhiên	Phú Mỹ 3	Anh, Nhật bản, Singapore
BCC	2005	15	Mạng di động công nghệ CDMA	Hà Nội	Anh

Nguồn: thông tin về BCC lấy từ USAID (2005); các thông tin khác lấy từ cơ sở dữ liệu của PPI.
† BCC - hợp đồng hợp tác kinh doanh.
‡ ROT - khôi phục, vận hành, chuyển giao.
* Tháng 2, 2003 Suez Lyonnaise (Pháp) và Pilecon Engineering (Malaysia) rút khỏi dự án nước Thủ Đức sau khi có tranh chấp với công ty xây dựng và các đối tác địa phương. Tháng 8, 2005 một tổ hợp các công ty Việt Nam mà đứng đầu là Công ty cổ phần đầu tư cơ sở hạ tầng Thành phố Hồ Chí Minh (CII) thắng thầu để thay thế các nhà đầu tư nước ngoài trong một hợp đồng BOO có sửa đổi.

Khung 4.1: Dự án Phú Mỹ 2.2

Dự án phát điện chạy bằng khí đốt với công suất 715 MW mang tên Phú Mỹ 2.2 là dự án cơ sở hạ tầng đầu tiên ở Việt Nam sử dụng đấu thầu cạnh tranh quốc tế. Sáu tổ hợp quốc tế đấu thầu giành một hợp đồng BOT kéo dài 20 năm để xây dựng và vận hành nhà máy phát điện ở Vũng Tàu, gần Thành phố Hồ Chí Minh.

Ngân hàng Thế giới giúp phần hỗ trợ kỹ thuật cho dự án và cung cấp khoản bảo lãnh một phần rủi ro trị giá 75 triệu USD làm đòn bẩy huy động thêm được 405 triệu USD nữa. Năm 1996 một công ty tư vấn thiết kế được thuê để phát triển khuôn khổ khái niệm dự án, kể cả bản thảo hợp đồng thoả thuận mua bán điện. Yêu cầu gửi đề xuất được thông báo vào cuối năm 1997; sau đó nhận các câu hỏi của các bên đấu thầu; rồi cung cấp thông tin làm rõ. Các bài thầu được mở vào tháng 4 năm 1998.

Hợp đồng với bên thắng thầu quy định về việc giao điện cho EVN với mức giá 4,1 US cent một kWh (kể cả giá nhiên liệu dựa trên giá khí đốt đã thoả thuận với Petro Việt Nam) trên cơ sở tính ngang bằng suốt cả đời dự án. Mức giá này thấp hơn so với mức giá bỏ thầu của các dự án khác được đàm phán trực tiếp với nhà đầu tư dự án, thường ở mức khoảng 5 xu đô la Mỹ một kWh.

thông ra khỏi VNPT, và chỉnh sửa cơ cấu quản trị, tạo động cơ thương mại mạnh mẽ hơn. Tiến xa hơn một bước nữa thì những doanh nghiệp này cần phải đối mặt với sự cạnh tranh mạnh mẽ hơn, để có động cơ thường xuyên để cải thiện hiệu quả.

4.3 Cạnh tranh

Cạnh tranh là cơ chế mạnh nhất để cải thiện hiệu quả. Cạnh tranh tạo động cơ để các doanh nghiệp giảm thiểu chi phí, cung cấp những sản phẩm phù hợp hơn với nhu cầu của người sử dụng, và ứng dụng các công nghệ mới khi chúng xuất hiện.

Có nhiều khả năng để tăng cạnh tranh trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng (ví dụ, các công ty xây dựng giao thông, các cơ sở sản xuất thiết bị viễn thông) nhưng cũng có những tiểu lĩnh vực có độc quyền tự nhiên, như tải điện hoặc đường ống dẫn nước là những lĩnh vực không khả thi để có cạnh tranh trực tiếp. Những trường hợp mà cạnh tranh trực tiếp là không khả thi đặt ra những thách thức lớn nhất về cải thiện hiệu quả.

Trong các thị trường độc quyền tự nhiên có khả năng sử dụng "cạnh tranh giành thị trường" để xác định ra những doanh nghiệp hiệu quả hơn. Ví dụ, Chính phủ có thể bán quyền vận hành doanh nghiệp cho công ty nào chào mức giá thấp nhất cho người sử dụng, hoặc cho doanh nghiệp nào chào phí cao nhất cho Chính phủ. Về mặt lý thuyết, doanh nghiệp đấu thầu nào có mức chi phí thấp nhất dự kiến sẽ có lợi nhuận cao nhất ở một mức giá nhất định, và vì thế có thể đưa ra mức giá thấp nhất cho người sử dụng hoặc phí cao nhất cho Chính phủ. Đấu thầu cạnh tranh là phương tiện để xác định ra được doanh nghiệp có chi phí thấp nhất từ nhiều doanh nghiệp tham gia đấu thầu.

Cái khó của cách tiếp cận "cạnh tranh giành thị trường" là số tiền đầu tư cần có càng lớn, thì thời hạn hợp đồng càng cần phải kéo dài để đảm bảo thu hồi được chi phí đầu tư. Điều này đòi hỏi một hợp đồng dài hạn đủ linh hoạt để đối phó với những hoàn cảnh thay đổi. Với những khoản đầu tư lớn, những hợp đồng này có thể kéo dài tới 30 năm, và tất nhiên khó mà lường trước được những tình huống có thể xảy ra trong quãng thời gian dài như vậy. Có thể tạo sự linh hoạt bằng cách trao quyền quyết định cho một nhà quản lý điều tiết, nhưng ngay cả điều này cũng có những hạn chế của nó (xem phần quản lý điều tiết dưới đây). Vậy nên việc đàm phán lại là rất phổ biến khi sử dụng "cạnh tranh giành thị trường". Vì đàm phán lại diễn ra trong những hoàn cảnh rất khác so với đấu thầu cạnh tranh ban đầu, không phải lúc nào cũng có

Bảng 4.2:

Trách nhiệm theo các phương án chủ chốt về sự tham gia của tư nhân

Phương án	Vận hành và bảo dưỡng	Rủi ro thương mại	Đầu tư cơ bản	Sở hữu tài sản	Thời hạn phổ biến
Hợp đồng dịch vụ	Nhà nước và tư nhân	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước	1-2 năm
Hợp đồng quản lý	Tư nhân	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước	3-5 năm
Cho thuê	Tư nhân	Chia sẻ	Nhà nước	Nhà nước	8-15 năm
Nhượng quyền	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Nhà nước	25-30 năm
BOT/BOO	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân và Nhà nước	20-30 năm
Bán khoán	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Không xác định

thể duy trì được những lợi ích của đấu thầu cạnh tranh. Trong bất cứ trường hợp nào đi chăng nữa, trong suốt vòng đời của một hợp đồng dài hạn không có gì bảo đảm là doanh nghiệp có năng lực cạnh tranh nhất tại thời điểm được trao hợp đồng vẫn tiếp tục là doanh nghiệp dẫn đầu thị trường.

Ở Việt Nam việc sử dụng cạnh tranh làm công cụ cải thiện hiệu quả diễn ra ở mức độ khác nhau giữa các lĩnh vực cơ sở hạ tầng khác nhau, nhưng quan điểm chung thì vẫn đặt niềm tin vào các quy trình quy hoạch của Chính phủ và các chỉ tiêu thực hiện mang tính quan liêu hơn là tin vào cạnh tranh thị trường. Phụ lục 1 xem xét phạm vi có thể áp dụng cạnh tranh nhiều hơn trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng, tiềm năng lớn nhất là trong ngành viễn thông và ngành điện.

Trong ngành viễn thông kinh nghiệm quốc tế chứng tỏ một cách mạnh mẽ rằng tốc độ triển khai mạng lưới được đẩy nhanh nhờ có thêm cạnh tranh. Một số tác nhân mới đã được cấp phép để cạnh tranh với VNPT về dịch vụ điện thoại cả cố định lẫn di động, nhưng VNPT vẫn duy trì vị trí thống lĩnh. Quản lý điều tiết hiệu quả, nhất là trong quản lý dải tần và giải quyết các tranh chấp kết nối liên mạng sẽ là những yếu tố quan trọng để tạo điều kiện cho các tác nhân mới tiến lên. Có thể đạt được tiến bộ nhanh hơn nếu cho phép các công ty nước ngoài tham gia sân chơi. Về khía cạnh này, Mỹ đã có được lợi thế thời gian nhờ tiếp cận ưu đãi dành cho các công ty Mỹ theo khuôn khổ của Hiệp định Thương mại Việt - Mỹ. Nhưng ngay cả những lợi thế này vẫn chịu sự giới hạn về sở hữu nước ngoài không được vượt quá 49% trong thị trường điện thoại di động và 45% trong thị trường điện thoại cố định. Những giới hạn này có thể cản trở sự gia nhập thị trường một cách không cần thiết.

Luật Điện lực năm 2004 và Lộ trình Cải cách Ngành Điện lực 2006 đề ra các kế hoạch chuyển đổi dần trong thời gian 20 năm sang cạnh tranh trực tiếp trong phát điện, cuối cùng người tiêu dùng sẽ được lựa chọn mua điện của nhà sản xuất điện nào họ muốn. Còn có một số trở ngại trong việc thực hiện các kế hoạch này, trong đó có khó khăn của việc khuyến khích đầu tư tư nhân trong mô hình Nhà Sản xuất Điện Độc lập – IPP (một ưu tiên quan trọng trong ngành điện) khi cấu trúc thị trường tương lai còn chưa chắc chắn. Việc quản lý quá trình chuyển đổi sang một ngành điện có cạnh tranh sẽ là một thách thức chính sách khó khăn nhất trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng.

Ở các lĩnh vực cơ sở hạ tầng khác, cạnh tranh

có thể được đưa vào dưới hình thức cho tư nhân tham gia "cạnh tranh để giành thị trường".

4.4 Sự tham gia của tư nhân

Hiện tại các nỗ lực của Việt Nam để đưa khu vực tư nhân tham gia các lĩnh vực cơ sở hạ tầng chủ yếu tập trung vào việc đáp ứng nhu cầu vốn, thông qua chương trình cổ phần hoá và các hợp đồng BOT hơn là cải thiện hiệu quả cơ sở hạ tầng. Nhưng có thể dùng sự tham gia của tư nhân như là phương tiện cải thiện hiệu quả, nhất là khi thực hiện thông qua đấu thầu cạnh tranh để giành quyền phục vụ một thị trường cụ thể. Có thể khuyến khích sử dụng sự tham gia của tư nhân nhiều hơn như là một cách cải thiện hiệu quả doanh nghiệp với nhiều cải cách thể chế khác nhau.

4.4.1 Cổ phần hoá

Cổ phần hoá đơn giản là sự thay đổi sở hữu. Các bằng chứng quốc tế cho thấy rằng so với việc áp dụng cạnh tranh thì thay đổi sở hữu đem lại cải thiện hiệu quả tương đối nhỏ. Có bằng chứng thực nghiệm mạnh mẽ cho thấy rằng các doanh nghiệp tư nhân trong các thị trường cạnh tranh có kết quả hoạt động tốt hơn các doanh nghiệp sở hữu công xét theo một loạt các thước đo, kể cả tổng phúc lợi xã hội.[34] Vậy nên, có thể củng cố các thị trường viễn thông chẳng hạn bằng cách dỡ bỏ các rào cản đối với sự cạnh tranh và đưa thêm các tác nhân cạnh tranh mới là tư nhân vào thị trường. Nhưng trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng có độc quyền tự nhiên bằng chứng quốc tế yếu hơn nhiều về cải thiện hiệu quả nếu chỉ dựa vào thay đổi sở hữu. Tuy nhiên, thay đổi sở hữu trong các lĩnh vực độc quyền tự nhiên đem lại tiềm năng cải thiện kết quả hoạt động khi kết hợp với cạnh tranh giành thị trường.

Chương trình cổ phần hoá của Việt Nam đã đưa một mức độ sở hữu tư nhân vào các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng, và tạo được nguồn vốn có thể dùng để đầu tư. Nhưng với tư cách là phương tiện để cải thiện hiệu quả trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng thì chương trình hiện tại có những điểm yếu lớn:

- Cổ phần hoá có xu hướng tập trung vào các cán bộ quản lý và công nhân viên của doanh nghiệp. Mặc dù làm như thế tạo được động cơ mạnh mẽ hơn để cải thiện năng suất trong một số doanh nghiệp nhỏ ở Việt Nam, những động cơ này yếu hơn trong các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng lớn. Khi lợi ích của năng suất cao hơn được chia sẻ đồng đều giữa số đông cán bộ công nhân viên, thì người ta có động cơ là tự mình không cố gắng mà chỉ tìm cách hưởng lợi ích trên sức lao động của người khác.
- Cổ phần hoá chưa được sử dụng như là một phương tiện để áp dụng cách quản lý mới trong cơ sở hạ tầng, cho nên khó có thể tìm ra những giải pháp mới đối với tình trạng quản lý yếu kém.
- Ít có doanh nghiệp cổ phần hoá nào được niêm yết trên thị trường chứng khoán. Đây là điều đáng tiếc vì một phần quan trọng của cổ phần hoá là khả năng để các cổ đông bên ngoài có quyền kiểm soát khi họ thấy có tiềm năng cải thiện hiệu quả.

Nếu muốn sử dụng chương trình cổ phần hoá như là một phương tiện để cải thiện hiệu quả doanh nghiệp cơ sở hạ tầng thì cần nới lỏng các quy định hiện tại (xem phần 2.3.10) đang đòi hỏi rằng nhà nước giữ tỷ lệ sở hữu đa số ngay cả trong những phân mảng đã có sự cạnh tranh của các lĩnh vực cơ sở hạ tầng. Những quy định như vậy là không cần thiết trong những thị trường mà có sự lựa chọn nhà cung ứng, ví dụ như phát điện hoặc viễn thông. Hơn nữa, khi các quy định đó được nới lỏng, cần sử dụng cổ phần hoá để đưa cách quản lý mới ít nhất là trong một số doanh nghiệp vận hành cơ sở hạ

34. Ví dụ, xem Megginson và Netter (2001) và các tài liệu tham khảo trong đó.

tầng, để thúc đẩy cạnh tranh hướng tới sự cách tân và cải thiện hiệu quả.

4.4.2. Các hợp đồng BOT

Bảng 4.1 nêu những trường hợp có sự tham gia của tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng ở Việt Nam. Đại đa số các hợp đồng là hợp đồng BOT. (Hợp đồng hợp tác kinh doanh (BCC) là một phương tiện để dùng vốn tư nhân không đi kèm với quyền kiểm soát quản lý). Có thể cho đấu thầu cạnh tranh dự án BOT để xác định ra những nhà cung cấp dịch vụ hiệu quả. Bởi vì người thắng thầu chịu trách nhiệm tất cả các khâu vận hành, quản lý, và đầu tư nên luôn có động cơ mạnh mẽ để hoạt động hiệu quả.

Đáng tiếc là Chính phủ từ trước tới nay luôn trao hợp đồng BOT trên cơ sở đàm phán thay vì đấu thầu cạnh tranh. Bằng chứng quốc tế cho thấy rằng đấu thầu cạnh tranh các dự án BOT đem lại mức giá thấp hơn so với đàm phán trực tiếp.[35] Điều này cũng đã được nhận thấy trong dự án Phú Mỹ 2.2 (xem Khung 4.1). Kinh nghiệm quốc tế còn cho thấy rằng đấu thầu cạnh tranh ít dẫn tới tham nhũng hơn so với đàm phán trực tiếp.

Một số dự án BOT đã được đàm phán với các công ty xây dựng thuộc sở hữu nhà nước. Nếu dùng doanh nghiệp trong nước để cấp vốn đầu tư có lợi thế là giảm bớt rủi ro về ngoại hối, thì việc sử dụng các doanh nghiệp nước ngoài có kinh nghiệm chuyên ngành cơ sở hạ tầng có thể tạo sự kết hợp mạnh mẽ về chuyên môn quản lý, công nghệ mới và các ý tưởng mới để cải thiện hiệu quả. Hơn nữa, cái vướng của các doanh nghiệp nhà nước là cấu trúc quản trị yếu có thể sẽ khiến họ ít có động cơ thương mại, điều này làm suy yếu mục tiêu của chương trình BOT. Cần cởi mở hơn nữa để đón nhận các doanh nghiệp tư nhân nước ngoài đầu tư vào cơ sở hạ tầng.

Cơ sở pháp lý cho các hợp đồng BOT được đề ra trong Luật đầu tư nước ngoài năm 1996, và các Nghị định liên quan số 62/1998/NĐ-CP và 02/1999/NĐ-CP. Những quy định luật pháp này khuyến khích đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực giao thông, viễn thông, sản xuất và mua bán điện., cấp thoát nước, xử lý chất thải và những lĩnh vực khác do Thủ tướng quyết định. Chúng đề ra những ưu đãi thuế và quy trình tiến hành nghiên cứu khả thi, thủ tục phê duyệt của Chính phủ, các điều khoản hợp đồng, và các cơ chế giải quyết tranh chấp, mặc dù không đi sâu chi tiết lắm.

Khuôn khổ pháp lý hiện tại về BOT cho phép, chứ không bắt buộc sử dụng đấu thầu cạnh tranh. Báo cáo khuôn khổ quốc gia năm 1999 (PPIAF, 1999) xác định một số vấn đề khác nữa của khuôn khổ luật pháp BOT, kể cả mối quan ngại của nhà đầu tư về thứ tự ưu tiên trong trường hợp xảy ra tình trạng thiếu ngoại hối, cơ quan nhà nước nào có thẩm quyền hợp pháp để đứng ra thực hiện các bảo lãnh, về khả năng chuyển giao quyền sử dụng đất trong trường hợp bán công trình, quyền "tiếp quản" của người cho vay trong trường hợp nhà đầu tư không có khả năng hoàn thành nghĩa vụ hợp đồng, và quyền được chỉ định trọng tài nước ngoài trong trường hợp có xảy ra tranh chấp giữa doanh nghiệp BOT và một doanh nghiệp khác của Việt Nam.

Chính phủ hiện đang soạn thảo một nghị định BOT để thay thế. Những điểm cần có trong nghị định BOT gồm:[36]

- Cần quy định sử dụng đấu thầu cạnh tranh trong tất cả các dự án BOT, chỉ trừ những ngoại lệ được phép trong những hoàn cảnh hạn chế được quy định cẩn thận;

---

35. Albouy, Y và R. Bousba (1998).

36. Để tham khảo tập quán quốc tế tốt nhất, xin tham khảo UNCITRAL (2004).

Khung 4.2 Uỷ ban phát triển cơ sở hạ tầng Gujara

Bang Gujarat ở Ấn độ, nằm trên bờ biển gần Pakistan, có dân số trên 50 triệu người, và có tốc độ tăng trưởng hàng năm đạt từ 10 tới 12% liên tục trong năm năm qua. Uỷ ban phát triển cơ sở hạ tầng Gujarat (GIDB) có người đứng đầu là Thủ hiến của bang, với các thành viên khác là các bộ trưởng chịu trách nhiệm về cơ sở hạ tầng. Uỷ ban này được hỗ trợ bởi một ban thư ký kỹ thuật có chuyên môn trong từng lĩnh vực liên quan.

Nhiệm vụ của GIDB là dọn đường để tạo điều kiện thực hiện nhanh các dự án cơ sở hạ tầng. Quy trình lập kế hoạch xác định ra 383 dự án cơ sở hạ tầng cần có để đáp ứng nhu cầu trong giai đoạn 2000-2010. Danh mục dự án được đánh giá theo các tiêu chí kinh tế để xác định thứ tự ưu tiên. Các dự án được xét theo thứ tự ưu tiên để xem tiềm năng tham gia của tư nhân.

Khi quyết định để khu vực tư nhân tham gia vào dự án, GIDB thực hiện chuẩn bị dự án, gồm cả khuôn khổ phân bổ rủi ro, khuôn khổ tài chính, và các tiêu chí đấu thầu. Chuẩn bị thấu đáo tới mức dự án có thể khả thi được là việc làm tốn kém. GIDB vận hành một quỹ quay vòng để chi trả nghiên cứu tiền khả thi. Có những dự án có tính khả thi, có dự án không. Khi một dự án khả thi tiến đến khâu chọn lựa nhà vận hành tư nhân, GIDB đặt ra một mức phí, để thu hồi vốn xây dựng nghiên cứu tiền khả thi và tiếp tục dùng tiền đó cho các nghiên cứu tiền khả thi khác.

Phần lớn những nỗ lực ban đầu của GIDB tập trung vào việc xây dựng chính sách rõ ràng, như các tiêu chí đấu thầu và mẫu thoả thuận nhượng quyền để định hướng phát triển tương lai. Đồng thời, đã có tiến bộ thực sự về việc đưa tư nhân tham gia: 6 dự án cảng, 10 dự án điện độc lập, 6 dự án đường thu phí và 2 dự án đường sắt đã hoàn thành kể từ năm 2000, với giá trị đầu tư trên 5 tỷ USD. Một số dự án khác cũng sắp xong.

Nguồn: GIDB website: http://www.gidb.org

- Cần quy định rõ trong những lĩnh vực nào thì có thể trao hợp đồng BOT và xác định ai có thẩm quyền ký kết hợp đồng BOT;
- Cần quy định các bước chuẩn bị dự án, kể cả nghiên cứu khả thi, bắt buộc phải thực hiện trước khi gọi thầu;
- Cần nêu rõ cơ quan nhà nước nào có thẩm quyền (tốt nhất là chỉ có Bộ Tài chính) có thể cung cấp hỗ trợ tài chính hoặc kinh tế, kể cả hỗ trợ liên đới như bảo lãnh, cho việc thực hiện dự án BOT;
- Cần quy định quy trình đấu thầu để cho phép sơ tuyển các bên dự thầu; và lựa chọn theo hai giai đoạn, giai đoạn đầu đề ra các tiêu chuẩn kỹ thuật tối thiểu phải đạt được, và sau đó tất cả các bên dự thầu còn lại được đánh giá chỉ dựa trên một tiêu chí tài chính duy nhất;
- Cần quy định các quy trình về cách thức tiến hành đàm phán trong trường hợp không sử dụng đấu thầu cạnh tranh;
- Cần quy định các quy trình về cách thức xử lý các đề xuất do bên dự thầu tự đưa ra, có thể cho phép một hình thức đền bù nhất định về quyền sở hữu trí tuệ và chi phí tài chính của bên tự đề xuất dự án, nhưng vẫn đòi hỏi rằng những dự án như vậy phải được đấu thầu cạnh tranh;
- Cần quy định các điều khoản về nội dung hợp đồng BOT, kể cả về luật điều chỉnh, sở hữu tài sản, trách nhiệm đền bù giải toả mặt bằng dự án, chuyển giao hợp đồng, và thời hạn và kết thúc hợp đồng;
- Cần quy định về giải quyết tranh chấp, phân biệt giữa tranh chấp giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết dự án và nhà đầu tư, tranh chấp với các nhà cung ứng cho dự án BOT, tranh chấp với người sử dụng thiết bị của dự án BOT, và các tranh chấp khác.

Bởi vì chi tiết của các BOT khác nhau khá nhiều tuỳ theo từng lĩnh vực, có thể cần phải bổ sung các quy định của ngành về các chi tiết hợp đồng tối thiểu, đồng thời vẫn bảo toàn sự linh hoạt để cho phép điều chỉnh hợp đồng tuỳ theo

Khung 4.3: Các hình thức điều tiết giá cả

Có ba cách tiếp cận cơ bản để tránh các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng độc quyền thu mức giá quá cao: quản lý bằng tỷ suất lợi nhuận, quản lý bằng giá trần và cạnh tranh theo chuẩn.

Các cơ quan quản lý điều tiết sử dụng cách tiếp cận tỷ suất lợi nhuận trước hết sẽ xác định một mức lợi suất (lợi nhuận) hợp lý, và sau đó đặt ra mức giá cho doanh nghiệp để thu hồi chi phí vận hành cộng thêm một mức đủ để nhà đầu tư thu được tỷ suất lợi nhuận đã xác định trước. Mức giá này có thể được điều chỉnh tăng lên nếu mức lợi nhuận của doanh nghiệp bắt đầu giảm, hoặc ngược lại là điều chỉnh giảm xuống nếu doanh nghiệp có lợi suất cao hơn. Hệ thống này khuyến khích đầu tư, bởi vì nó đảm bảo một mức lợi nhuận nhất định, nhưng nó không khuyến khích giảm chi phí.

Mức giá trần là một cách khác để đặt giá cho các dịch vụ cơ sở hạ tầng. Theo cách tiếp cận này, mức giá điều tiết được điều chỉnh hàng năm theo tỷ lệ lạm phát trừ đi một khoản đã được xác định trước và không tính gì tới thay đổi trong lợi nhuận của doanh nghiệp. Công thức định giá đôi khi được gọi là RPI-X, trong đó RPI là chỉ số giá tiêu dùng và X thể hiện mức cải thiện hiệu quả hàng năm dự kiến của doanh nghiệp. Theo hệ thống này, các doanh nghiệp có động cơ mạnh mẽ để giảm chi phí bởi vì cải thiện hiệu quả đem lại lợi nhuận cao hơn cho doanh nghiệp. Không đạt được mức cải thiện hiệu quả dự kiến sẽ khiến giá chỉ tăng theo lạm phát. Giá trần có thể được đặt lại, thông thường là năm năm một lần, để đảm bảo là người sử dụng được hưởng lợi ích từ việc giảm chi phí.

Có thể sử dụng cách tiếp cận cạnh tranh theo chuẩn khi có nhiều doanh nghiệp giống nhau, như các công ty nước hoặc phân phối điện. Đây là phiên bản tinh xảo hơn của chương trình so chuẩn, thừa nhận rằng có những lý do chính đáng khiến chi phí đơn vị chênh lệch giữa các cơ sở khác nhau. Ví dụ, chi phí cố định sẽ chiếm một tỷ lệ lớn hơn trong tổng chi phí của một doanh nghiệp có ít khách hàng. Trong hệ thống này người ta thu thập thông tin về từng doanh nghiệp và dùng các phương pháp thống kê để tính chi phí đơn vị của một doanh nghiệp hiệu quả, lưu ý những đặc điểm hệ thống của doanh nghiệp đó. Sau đó có thể đặt mức giá thu của người sử dụng cho từng doanh nghiệp bằng với chi phí của một doanh nghiệp hiệu quả vận hành trong những hạn chế tương tự. Nếu kết quả hoạt động của một doanh nghiệp không đạt được mức chuẩn đó, thì lợi nhuận của doanh nghiệp đó sẽ thấp, ngược lại nếu làm tốt hơn so với chuẩn thì lợi nhuận sẽ tăng lên. Khi từng doanh nghiệp cải thiện hiệu quả của mình, yêu cầu chuẩn sẽ được nâng cao hơn cho tất cả mọi doanh nghiệp.

Cũng có thể kết hợp những hình thức điều tiết giá này lại với nhau. Ví dụ, có thể sử dụng một chuẩn hiệu quả hoặc một mức lợi nhuận được tính toán để xác định ra giá trần ban đầu; và càng đặt lại mức giá trần thường xuyên hơn, thì hệ thống lại càng giống với điều tiết lợi nhuận hơn.

hoàn cảnh cụ thể. Như đã thảo luận trong phần 2.3.12, cũng nên có hướng dẫn của Chính phủ về việc hỗ trợ liên đới.

4.4.3. Các hình thức tư nhân tham gia khác

Cách sử dụng BOT như là phương tiện duy nhất cho sự tham gia của tư nhân ở Việt Nam cho thấy Việt Nam chủ yếu tập trung vào việc huy động vốn tư nhân, thay vì chú trọng cải cách hiệu quả của các doanh nghiệp hiện tại. Các hợp đồng hợp tác kinh doanh trong ngành viễn thông là những bằng chứng cho thấy điều tương tự, bởi vì chỉ lấy vốn tư nhân mà không trao quyền quản lý cho khu vực tư nhân.

Nhưng như đã nhận định ở trên, hiệu quả của các doanh nghiệp hiện tại chưa được tốt. Có nhiều phương án hợp đồng để đưa khu vực tư nhân tham gia dịch vụ cơ sở hạ tầng như là một phương tiện để cải thiện hiệu quả. Đấu thầu cạnh tranh là yếu tố cốt lõi trong việc sử dụng những phương án này để cải thiện hiệu quả, bởi vì nó giúp xác định ra những doanh nghiệp hiệu quả nhất.

Bảng 4.2 đề ra một số khả năng:

- Hợp đồng dịch vụ quy định về việc thuê hợp đồng đối với một số nhiệm vụ cụ thể, như đọc đồng hồ đo, dịch vụ máy tính, bảo dưỡng đường bộ hoặc thu phí. Có thể sử dụng các hợp đồng dịch vụ như là một

phương tiện để đưa chuyên môn đặc biệt còn đang thiếu trong khu vực nhà nước, và/hoặc giảm chi phí bằng cách xác định doanh nghiệp tư nhân nào có thể thực hiện dịch vụ với chi phí thấp nhất.

- Hợp đồng quản lý được sử dụng để xử lý một vấn đề mang tính chung hơn, đó là quản lý không hiệu quả. Các hợp đồng quản lý cơ bản chuyển giao trách nhiệm vận hành và bảo dưỡng sang cho doanh nghiệp tư nhân. Doanh nghiệp tư nhân tìm cách cải thiện hiệu quả và đổi lại họ được hưởng một khoản phí cố định. Có thể xây dựng mức phí để tạo động cơ đạt được những chỉ tiêu nhất định, nhưng việc đề ra những chỉ tiêu này một cách rõ ràng có thể là một việc khó.
- Theo một hợp đồng cho thuê một doanh nghiệp tư nhân thuê tài sản doanh nghiệp của Chính phủ và đảm nhiệm việc vận hành và bảo dưỡng tài sản đó. Bởi vì bên đi thuê trên thực tế mua quyền đối với dòng thu nhập từ hoạt động của cơ sở (trừ đi tiền thuê), nên bên đó đảm nhận phần lớn rủi ro thương mại của việc vận hành. Điều này tạo động cơ mạnh mẽ để doanh nghiệp tư nhân giảm chi phí và tăng thu, và giảm nhu cầu phải nêu chỉ tiêu hoạt động cụ thể để các nhà quản lý lưu tâm. Hợp đồng cho thuê để lại trách nhiệm cấp vốn và lập kế hoạch cho Chính phủ. Một trong những vấn đề phức tạp nhất của hợp đồng cho thuê là sự điều phối cần phải có giữa kế hoạch đầu tư của Chính phủ và kế hoạch vận hành của doanh nghiệp tư nhân.
- Nhượng quyền không chỉ giao cho đối tác tư nhân trách nhiệm về vận hành và bảo dưỡng tài sản của một cơ sở mà còn cả trách nhiệm đầu tư. Tuy nhiên, quyền sở hữu tài sản vẫn thuộc về Chính phủ, và quyền đối với tất cả các tài sản sẽ quay về với Chính phủ khi hết hạn hợp đồng. Nhượng quyền thường được đấu thầu theo giá cả: bên dự thầu mong muốn vận hành doanh nghiệp nào đáp ứng được chỉ tiêu đầu tư với mức giá thấp nhất sẽ được nhượng quyền. Điều chỉnh việc nhượng quyền là một hợp đồng đề ra những điều kiện như các cơ chế điều chỉnh mức giá, các chỉ tiêu hoạt động như chất lượng và phạm vi cung cấp dịch vụ, và cơ chế giải quyết tranh chấp. Ưu thế chính của nhượng quyền là nó chuyển giao toàn bộ trách nhiệm vận hành và đầu tư sang cho khu vực tư nhân và vì thế tạo động cơ đảm bảo hiệu quả trong tất cả mọi hoạt động của cơ sở.
- Cơ chế xây dựng - vận hành - chuyển giao (BOT) về cơ bản giống như cơ chế nhượng quyền, có bổ sung thêm yêu cầu là doanh nghiệp tư nhân xây dựng công trình cơ sở hạ tầng liên quan. Những hợp đồng này giúp Chính phủ giảm bớt được rủi ro công nếu xảy ra chi phí quá cao hoặc tiến độ quá chậm. Các hợp đồng xây dựng - vận hành - sở hữu (BOO) quy định rằng tài sản đã được xây vẫn là của doanh nghiệp tư nhân một cách vô thời hạn.
- Bán khoán có thể xảy ra thông qua việc bán tài sản hoặc cổ phần. Bán khoán toàn bộ sẽ tạo cho khu vực tư nhân toàn bộ trách nhiệm đầy đủ về vận hành, bảo dưỡng, và đầu tư. Nhưng không giống như trong nhượng quyền, bán khoán chuyển giao sở hữu sang cho khu vực tư nhân. Trong cơ chế nhượng quyền, Chính phủ cần đề ra những quy định để đảm bảo là tài sản được trả lại trong tình trạng tốt. Những quy định như thế không cần thiết trong cơ chế bán khoán bởi vì chủ sở hữu tư nhân đã có đủ động cơ để duy trì bảo dưỡng tài sản.

Cần cân nhắc sử dụng những phương án PPI này như là một phương tiện để cải thiện hiệu quả trong các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng hiện tại. Cần tiến hành thí điểm với các lĩnh vực cơ sở hạ tầng khác nhau, để có kinh nghiệm trong chuẩn bị dự án, cũng như để đánh giá hiệu quả của sự tham gia của tư nhân đối với mục đích cải thiện hiệu quả. Do có những khó khăn trong việc thu hút đầu tư tư nhân trong những lĩnh vực từ trước tới nay luôn ít có đầu tư tư nhân,

Khung 4.4: Quyền quyết định trong quản lý điều tiết các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng tư nhân

Quản lý điều tiết giá dịch vụ cơ sở hạ tầng chịu tác động của nhiều lực lượng khác nhau:

- Chính phủ nói chung là muốn giữ giá thấp để bảo vệ người sử dụng, và phải đối mặt với áp lực chính trị để giảm giá điện sau khi đã có đầu tư (thực sự là sung công đầu tư đó).
- Nhà đầu tư nhân thức được về những áp lực này, và sẽ không đời nào chịu đầu tư trừ phi Chính phủ đưa ra cam kết có thể tin được đối với những quy tắc cho phép có mức lợi nhuận thích đáng cho vốn đầu tư họ bỏ ra. Độ tin cậy càng thấp thì chi phí vốn càng lớn.
- Bản chất dài hạn của phần lớn đầu tư cơ sở hạ tầng khiến khó có thể tạo ra những cam kết có thể tin được. Quy định chi tiết về cách thức mà giá cả sẽ được xác lập theo thời gian có thể cung cấp một mức độ chắc chắn cho nhà đầu tư, nhưng điều này lại ít tạo sự linh hoạt để theo đuổi hiệu quả bởi vì tình hình thay đổi theo những cách không thể lường trước được.

Vậy nên có sự đánh đổi quan trọng giữa việc giảm rủi ro sung công và cùng với nó là giảm chi phí vốn và bên kia là giữ được sự linh hoạt để theo đuổi hiệu quả và xử lý những tình huống bất ngờ. Các nhà làm chính sách cần quyết định dành mức độ như thế nào về quyền tự ý quyết định cho hệ thống quản lý điều tiết, và nên thực hiện quyền đó như thế nào.

Mức độ quyền tự ý quyết định trong hệ thống quản lý điều tiết có sự khác biệt lớn giữa các nước. Ở một thái cực, các nhà quản lý điều tiết Mỹ thường có thẩm quyền rộng rãi để đặt giá cả sao cho "công bằng và hợp lý". Nhưng Mỹ có hơn một thế kỷ kinh nghiệm về quản lý điều tiết các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng tư nhân, với một loạt các tiền lệ về thế nào là "công bằng và hợp lý", và có uy tín trong chuyện bảo vệ lợi ích chính đáng của nhà đầu tư. Ở một nước đang phát triển còn hạn chế về uy tín về việc bảo vệ quyền sở hữu tư nhân, trao quyền quyết định rộng đến mức như vậy không tạo được sự tin tưởng là quyền lợi nhà đầu tư sẽ được bảo vệ. Để bù đắp rủi ro theo quan niệm của nhà đầu tư về khả năng sung công, nhà đầu tư sẽ đòi hỏi một mức lợi nhuận cao hơn cho vốn của họ.

Ở thái cực kia, một số nước thực hiện quản lý điều tiết thông qua các luật quy định chặt chẽ hoặc các hợp đồng tìm cách loại bỏ quyền quyết định của hệ thống điều tiết. Cách tiếp cận này thường được nhà đầu tư hưởng ứng bởi vì họ cho rằng có rủi ro cao là các bộ hoặc các nhà quản lý điều tiết sử dụng sai quyền quyết định. Nhưng kinh nghiệm quốc tế thập niên qua cho thấy những hợp đồng như vậy rất dễ bị tổn thương do hoàn cảnh thay đổi, thường dẫn tới tranh chấp và đàm phán lại.

Phần lớn các hệ thống quản lý điều tiết đều nằm ở khoảng đâu đó giữa hai thái cực này. Các chính sách và nguyên tắc chủ chốt thường được quy định trong luật, giấy phép, hoặc hợp đồng, chừa lại một cách cẩn thận một số quyền quyết định có tham chiếu tới các tiêu chí, yếu tố và mục tiêu. Khi chừa lại quyền quyết định về giá cả hoặc các vấn đề khác mà nhà đầu tư quan tâm, thách thức là làm sao quản lý quyền quyết định đó để giảm thiểu khả năng lạm dụng. Việc thực hiện quyền quyết định cần phải được tách ra khỏi các áp lực chính trị ngắn hạn hay những ảnh hưởng không chính đáng khác, và phải dựa trên phân tích chuyên môn. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy để có thể đáp ứng những yêu cầu này cần có cơ quan quản lý chuyên ngành, tốt nhất là độc lập khỏi ảnh hưởng của bộ.

Nguồn: Smith (1997).

cần tập trung những thử nghiệm ban đầu vào những dự án có nhiều hứa hẹn hấp dẫn về mặt thương mại. Để có thể đánh giá hiệu quả điều quan trọng là cần phải có theo dõi đánh giá cẩn thận đối với những dự án thử nghiệm này.

4.4.4 Chuẩn bị cho sự tham gia của tư nhân

Đấu thầu cạnh tranh đòi hỏi Chính phủ phải có sự chuẩn bị cẩn thận. Một cách lý tưởng, dự án phải được chuẩn bị kỹ lưỡng để đưa ra một loạt điều kiện chung cho tất cả các bên dự thầu, không cần phải có đàm phán thêm sau khi đã xác định được doanh nghiệp thắng thầu. Ngay cả khi đấu thầu cạnh tranh không phải diễn ra một cách tự động, thì sự chuẩn bị kỹ của Chính phủ trước khi tiếp cận cách doanh nghiệp tư nhân có thể giúp giảm bớt thời gian và chi phí

đối với khu vực tư nhân, và qua đó giúp giảm chi phí cuối cùng.

Công tác chuẩn bị cần diễn ra trước khi kết luận quá trình đấu thầu gồm xác định phạm vi dự án, đánh giá lợi ích kinh tế tiềm năng của dự án, thẩm định tác động môi trường và xã hội, thẩm định thị trường, ước định chi phí vốn của khu vực tư nhân, chuẩn bị mô hình tài chính cho dự án, đánh giá xem mức giá tương ứng có nhất quán với chính sách của Chính phủ về khả năng chi trả hay không, và ước định chung về chi phí và lợi ích xã hội của dự án. Cần đảm bảo là tất cả các bên dự thầu tiềm năng đều được tiếp cận tất cả các tài liệu liên quan.

Khi dự án có liên quan tới việc bán cho người sử dụng cuối cùng, thường cần có cơ chế quản lý điều tiết giá cả và chất lượng dịch vụ. Cần xây dựng và ban hành các quy định cải cách trước khi tiết hành đấu thầu.

Để xác định ra nhà vận hành hiệu quả nhất thông thường người ta thực hiện đấu thầu theo hai giai đoạn trong đó trước hết đề xuất của các bên dự thầu phải đáp ứng được tiêu chuẩn kỹ thuật nhất định, rồi sau đó chọn ra doanh nghiệp thắng thầu thuần tuý chỉ dựa trên đề xuất tài chính (ví dụ doanh nghiệp đề xuất mức giá thấp nhất cho người sử dụng, hay mức phí cao nhất trả cho Chính phủ, hoặc yêu cầu ít trợ cấp nhất từ Chính phủ). Để đấu thầu tiến hành tốt, Chính phủ cần phải xác định xong xuôi những tiêu chuẩn kỹ thuật đầy đủ và cần có tiêu chí tài chính rõ ràng để đánh giá các bài thầu, và tất cả những tiêu chuẩn tiêu chí đó cần được đưa vào tài liệu mời thầu.

Cuối cùng, bên thắng thầu luôn tận dụng thời kỳ hậu đấu thầu để đàm phán những điều khoản và điều kiện sửa đổi. Có thể giảm thiểu rủi ro này nếu tất cả các điều khoản và điều kiện đã được nêu từ trong hợp đồng từ trước khi diễn ra đấu thầu, chỉ để trống duy nhất chi tiết về kết quả đấu thầu về tài chính. Cần thông báo cho các bên dự thầu là sẽ không được phép thay đổi hợp đồng sau khi đã đấu thầu xong. Theo tập quán quốc tế tốt nhất, dự thảo hợp đồng được Chính phủ phê duyệt trước, và bên thắng thầu được yêu cầu điền mức bỏ thầu tài chính và ký kết hợp đồng ngay sau khi được chọn.

Chuẩn bị đấu thầu cạnh tranh là một quá trình tốn thời gian. Nhưng tất cả những bước này đều cần được thực hiện ngay cả trong trường hợp đàm phán đề xuất, và lợi ích của việc chuẩn bị cẩn thận là có thể sử dụng sức mạnh đầy đủ của cạnh tranh để tiết kiệm được nhiều chi phí hơn trong việc mua sắm dịch vụ cơ sở hạ tầng muốn có.

Chuẩn bị dự án kỹ lưỡng cũng đòi hỏi phải có kỹ năng chuyên ngành về kinh tế, kế toán và pháp lý. Phần lớn Chính phủ các nước, ngay cả những nơi đã có nhiều kinh nghiệm về PPI, vẫn thấy cần bổ trợ thêm vào năng lực nội bộ của Chính phủ bằng kỹ năng của các tư vấn chuyên về chuẩn bị dự án. Nhận thức được khó khăn của việc nhân rộng những kỹ năng đó trong nhiều bộ và nhiều cấp trong Chính phủ, một số nước đã làm theo cách giao cho các cơ quan chuyên chịu trách nhiệm xây dựng danh mục các dự án, chuẩn bị dự án, và trong một số trường hợp, cả phê duyệt dự án nữa. Các ví dụ tốt gồm Trung tâm BOT của Philippines, Đơn vị đối tác nhà nước - tư nhân (PPP) của Nam Phi, hoặc ở Ấn độ là Uỷ ban phát triển cơ sở hạ tầng bang Gujarat (xem Khung 4.2).

Để hỗ trợ chính quyền tỉnh và thành phố, có thể giao cho các "đơn vị PPP" hoặc các "trung tâm BOT" vai trò tư vấn (cung cấp sự hỗ trợ theo yêu cầu của các cấp chính quyền địa phương) hoặc vai trò bắt buộc (phải có sự phê duyệt của đơn vị hoặc trung tâm này thì dự án mới được tiến triển). Một cách khác là phát triển các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương trở thành các trung tâm chuyên về chuẩn bị các PPP, mặc dù chiến lược này sẽ không thực hiện được ở nhiều tỉnh chưa có các quỹ này.

Hình 4.8: Chỉ số quan niệm về tham nhũng Tổ chức Minh bạch Quốc tế (2000-2004)

Ghi chú: Điểm tối đa là 10 dành cho một nước không hề có tham nhũng. Điểm số của Việt Nam năm 2004 là 2,6.

4.5 Quản lý điều tiết

Khi không có sự cạnh tranh, quản lý điều hiệu quả là chìa khoá đảm bảo vận hành hiệu quả. Quản lý điều tiết có thể tạo ra động cơ để các doanh nghiệp giảm chi phí và có thể quy định các mức giá được thiết kế nhằm đảm bảo hiệu quả. Lý thuyết kinh tế hiện đại thừa nhận sự đánh đổi giữa mục tiêu giữ cho giá cả sát với chi phí và động cơ của các doanh nghiệp để giảm chi phí theo thời gian. Khi thiết kế các chương trình quản lý điều tiết cần phải có các quy định cụ thể để quản lý những sự đánh đổi này (Khung 4.3) cũng như cần sắp xếp thể chế để cân bằng giữa lợi ích của người sử dụng và lợi ích của nhà đầu tư (Khung 4.4). Phụ lục 2 cung cấp một tổng quan về những vấn đề khác cần giải quyết khi thiết kế một hệ thống quản lý điều tiết hiện đại.

Hiện tại, Việt Nam có rất ít kinh nghiệm về việc thiết lập ra những chương trình và cơ quan quản lý điều tiết thường vẫn thấy ở các nền kinh tế thị trường phát triển. Ở Việt Nam từ trước tới nay cơ quan quản lý điều tiết luôn là các bộ ngành Chính phủ. Năm 2005 lần đầu tiên đã có một bước tiến tới một cơ quan quản lý điều tiết cơ sở hạ tầng chuyên biệt với sự ra đời của Cơ quan Quản lý Điện Việt Nam, được mô tả trong quyển Chiến lược Ngành Điện.

Sự phát triển của Cơ quan Quản lý Điện Việt Nam chắc sẽ tác động tới sự phát triển của công tác quản lý điều tiết trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng nói chung. Một nhiệm vụ quan trọng của cơ quan này là xây dựng năng lực quản lý điều tiết bằng cách tuyển dụng những cán bộ có kỹ năng chuyên môn trong những lĩnh vực như kiểm toán, kế toán, kinh tế và luật.

Cơ quan Quản lý Điện hiện chưa có được thẩm quyền thường vẫn gắn liền với các cơ quan quản lý điều tiết ở những nước khác. Điều đáng lưu ý là Bộ Công nghiệp là bộ chủ quản đối với cơ quan này, các quyết định cuối cùng về giá điện bán lẻ vẫn là đặc quyền của Thủ tướng, và các chi tiết về quyền thu thập thông tin và thực thi vẫn cần được tiếp tục xây dựng.

Một cách tiếp cận tiến triển dần dần là lẽ tự nhiên để giao phó quyền quyết định tăng dần cho cơ quan quản lý khi nó dần xác lập năng lực của mình. Nhưng cùng với thời gian, mục tiêu cần hướng tới là phải tách bỏ ảnh hưởng của bộ đối với Cơ quan Quản lý Điện, để nó trở thành một cơ quan độc lập, có kỹ năng chuyên môn mạnh mẽ. Cần tách giá điện bán lẻ ra khỏi các thảo luận chính trị. Việt Nam cần một lượng lớn đầu tư nước ngoài trong các dự án IPP để đáp ứng nhu cầu đang tăng. Mặc dù giá điện IPP là cố định theo hợp đồng mua bán điện với EVN, khả năng tài chính của EVN với tư cách là người mua điện duy nhất của các IPP sẽ chịu ảnh hưởng trực tiếp của giá bán lẻ điện. Một hệ thống mà trong đó nhà điều tiết độc lập xác lập mức giá điện bán lẻ dựa theo những tiêu chí

thuần tuý kỹ thuật liên quan tới chi phí sẽ giúp giảm quan niệm của nhà sản xuất điện độc lập về rủi ro xảy ra vỡ nợ của EVN, và qua đó giảm được chi phí vốn.

Có những yếu kém khác lớn hơn trong các cơ quan quản lý điều tiết ở các lĩnh vực cơ sở hạ tầng khác. Trong lĩnh vực viễn thông, việc quản lý điều tiết thuộc về Bộ Bưu chính Viễn thông. Việc bộ này sở hữu VNPT đặt ra mâu thuẫn lợi ích giữa việc tối đa hoá lợi nhuận của VNPT và việc phát triển cạnh tranh mạnh mẽ đối với VNPT. Điều này đặc biệt rõ nét trong các tranh chấp về việc đối thủ cạnh tranh muốn kết nối tiếp cận mạng của VNPT. Nếu muốn có một ngành viễn thông cạnh tranh và hiệu quả về chi phí, thì cần phải có một cơ quan tách hẳn khỏi bộ và không có sở hữu lợi ích gì trong các doanh nghiệp chịu sự điều tiết để thực hiện việc quản lý điều tiết.

Cảng là một ví dụ rõ rệt hơn nữa về mâu thuẫn lợi ích. Tổng cục Hàng hải Việt Nam (Vinamarine) quản lý điều tiết vận hành cảng, nhưng đồng thời cũng vận hành một số cảng nhỏ. Không thể có quản lý điều tiết hiệu quả khi mà thực thi quản lý có thể làm giảm lợi nhuận của Vinamarine.

Có lẽ tốt hơn là cơ chế trong ngành đường sắt trong đó Tổng cục đường sắt Việt Nam là cơ quan quản lý điều tiết, còn Tổng công ty đường sắt Việt Nam cung cấp dịch vụ đường sắt. Tuy nhiên, xét tỷ lệ tai nạn đường sắt, sẽ là hợp lý khi đặt câu hỏi liệu tiêu chuẩn an toàn có được thực thi đầy đủ hay không. Một phần của việc cung cấp dịch vụ hiệu quả là phải cung cấp đủ nguồn lực cho cơ quan quản lý điều tiết để tạo điều kiện thực thi. Đang có đánh giá về công tác quản lý điều tiết trong ngành giao thông, bao quát cả đường bộ, đường sắt, đường thuỷ, hàng hải, cảng biển, vận tải hàng không, giao thông đa phương tiện, hải quan và các vấn đề xuyên biên giới. Sau khi có kết quả đánh giá sẽ có các khuyến nghị cải cách ngành giao thông.

Trong ngành nước, mặc dù yêu cầu thu hồi chi phí gần đây đã được Bộ Tài chính áp đặt ở cấp toàn quốc, nhưng các chi tiết quy định cụ thể là do Uỷ ban Nhân dân ở từng địa phương thực hiện. Ít có khả năng là các Uỷ ban Nhân dân có đủ nguồn lực để thực hiện những nhiệm vụ điều tiết giá cả vì đây là công tác đòi hỏi nhiều về mặt kinh tế, dù đây là việc có tiềm năng cải thiện phúc lợi cho người dân địa phương. Chính phủ trung ương có thể cần phải hỗ trợ quản lý điều tiết cho chính quyền địa phương trong những công việc này.

Cùng với quá trình diễn ra tự do hoá thị trường và sự tham gia của các doanh nghiệp tư nhân trong nhiều lĩnh vực cơ sở hạ tầng khác nhau, sẽ càng cần phải có chủ quyền tự quyết trong các quy trình điều tiết để có thể độc lập với các lợi ích chính trị (tức là cần tách hẳn ra khỏi các bộ) nhằm tạo sự yên tâm cho nhà đầu tư là những khoản đầu tư của họ sẽ không phải chịu sự tác động của các cú bất ngờ chính trị. Nhưng hiện nay yêu cầu cấp thiết nhất là xây dựng năng lực quản lý điều tiết mạnh hơn về cả kiểm toán để kiểm chứng chi phí thực sự của các doanh nghiệp chịu sự điều tiết cũng như về kinh tế để đặt giá một cách hiệu quả. Mục tiêu ở đây là làm sao phát triển được các chuyên gia có khả năng cải thiện hiệu quả trong điều tiết giá và các hình thức điều tiết khác. Cần cung cấp các chuyên gia như vậy cho các cấp chính quyền địa phương để giúp rà soát công tác quản lý điều tiết. Một phương án có thể cân nhắc là tập trung các chuyên gia kinh tế trong một cơ quan quản lý điều tiết đa ngành, để giải quyết tình trạng thiếu năng lực chuyên môn về kinh tế và các năng lực khác để quản lý điều tiết giá một cách chuyên nghiệp.

4.6 Xử lý tham nhũng

Chỉ số quan niệm về tham nhũng của tổ chức Minh bạch Quốc tế (TICPI) cho thấy Việt Nam có vấn đề tham nhũng nghiêm trọng. Mặc dù so với khu vực thì Việt Nam ở vào mức trung bình

về tham nhũng (Hình 4.8), khi so sánh quốc tế ở diện rộng hơn thì Việt Nam xếp hạng 102 trên tổng số 146 nước của năm 2004. Tham nhũng vừa là triệu chứng nghèo (nước nghèo thường có mức độ tham nhũng cao hơn, bởi vì thiếu các hệ thống để kiểm soát tham nhũng) vừa là nguyên nhân gây nghèo (nó làm tăng thêm rủi ro và chi phí trực tiếp của các giao dịch kinh doanh, cản trở tăng trưởng).

Các nghiên cứu cho thấy tham nhũng thường có xu hướng làm giảm tốc độ tăng trưởng. Nghiên cứu kinh tế lượng của Mo (2001) và Pellegrini và Gerlagh (2004) đều thống nhất về tác động này, cho thấy rằng khi chỉ số TICPI tăng một điểm thì tăng trưởng kinh tế tăng thêm được khoảng một nửa điểm phần trăm. Việt Nam còn kém hơn một điểm so với chỉ số TICPI so với Thái lan, và thua khoảng hai điểm phần trăm so với Malaysia. Pellegrini và Gerlagh (2004) cung cấp những bằng chứng rằng cơ chế truyền tải chính giải thích tại sao tham nhũng có tác động làm hạn chế đầu tư đó là vì nó làm tăng chi phí vả rủi ro của việc đầu tư.

Với khoảng 10% GDP đang được dành cho đầu tư cơ sở hạ tầng ở Việt Nam, cơ sở hạ tầng là một lĩnh vực rõ ràng có tiềm năng tham nhũng, và đã có một số vụ việc được biết tới về hành vi tham nhũng liên quan tới các dự án cơ sở hạ tầng (xem Khung 4.6). Mức độ đầu tư lớn kết hợp với lợi ích xã hội cao của cơ sở hạ tầng khiến cho chi phí cơ hội của tham nhũng là rất lớn. Ví dụ, giả sử trung bình dự án cơ sở hạ tầng đem lại tổng lợi ích là 20%, và tham nhũng làm đội chi phí dự án lên 10%. Nếu không có tham nhũng, tỷ lệ đầu tư 10% GDP dành cho cơ sở hạ tầng sẽ đem lại tổng lợi ích bằng 2% GDP. Khi xảy ra tham nhũng, những kẻ tội phạm sẽ chiếm hưởng 0,9% GDP, và lợi ích xã hội từ đầu tư cơ sở hạ tầng sẽ giảm xuống còn 0,9% GDP, giảm mất 1,1% GDP.

Cơ hội tham nhũng nảy sinh trong hầu hết các giai đoạn của chu trình dự án cơ sở hạ tầng. Tham nhũng trong khâu chuẩn bị dự án thường liên quan tới việc lựa chọn địa điểm dự án, chọn thiết kế, kế hoạch giải toả đền bù tái định cư. Trên thế giới, đa số các vụ tham nhũng tập trung vào khâu thực hiện dự án: nhất là trong đấu thầu, nhưng cũng có cả trong việc phê duyệt và thanh toán hoá đơn. Ngoài việc câu kết của các bên tham gia thầu với nhau, dự án cơ sở hạ tầng còn đặc biệt dễ vấp phải sự thay đổi biểu giá (lúc bỏ thầu nhà thầu cố tình đặt giá thấp để thắng được hợp đồng, rồi sau đó lại điều chỉnh giá) và việc sử dụng nguyên vật liệu không đủ lượng và/hoặc có phẩm chất kém (ví dụ, nhà thầu xây dựng đường giảm chi phí bằng cách làm móng quá yếu và không đảm bảo thoát nước, kết quả của việc làm gian trá này không bị lộ ra cho tới một thời điểm nào đó trong tương lai khi xuất hiện ổ gà hoặc khi phần mặt đường bị xói lở ra).

Một khi dự án đã đi vào vận hành có hàng tỷ cơ hội tham nhũng cấp thấp, ví dụ như người vận hành cân cầu đường ghi sai trọng tải của xe tải và vì thế khiến đường xá xuống cấp quá mức, hoặc thợ điện giúp ăn cắp điện. Điều tra Môi trường Đầu tư năm 2005 cho thấy rằng 17% các doanh nghiệp sản xuất báo cáo là cần phải có "quà" cho cán bộ ngành điện thì mới được nối điện. Về đấu nối nước con số các doanh nghiệp phải biếu quà để được đấu nối là 11%. Để kết nối đường điện thoại chính, chỉ có 8% doanh nghiệp nói rằng họ phải biếu xén, điều này cho thấy rằng khả năng tham nhũng giảm đi khi có sự cạnh tranh, trong trường hợp này là cạnh tranh của các công ty điện thoại di động.

Chính phủ gần đây rất chú trọng đấu tranh chống tham nhũng. Cơ quan chống tham nhũng chính của Chính phủ là Cơ quan Thanh tra Chính phủ (GIO). Cơ quan Thanh tra Chính phủ chịu sự điều chỉnh của Pháp lệnh Thanh tra (1990), Luật Khiếu nại Tố cáo (1998) và Pháp lệnh Chống Tham nhũng (1998). Tổng Thanh tra tức người đứng đầu Cơ quan Thanh tra Chính phủ có hàm bộ trưởng. Nhưng nhiệm vụ của Cơ quan Thanh tra Chính phủ còn chung

chung, và chú trọng vào việc giải đáp đơn thư khiếu nại và "tố cáo" của người dân, và rà soát tài sản của công chức. Mặc dù Cơ quan Thanh tra Chính phủ có thẩm quyền thanh tra sự tuân thủ luật pháp của nhánh hành pháp trong tất cả mọi lĩnh vực hoạt động, còn chưa rõ là điều cơ quan này có đủ nguồn lực để thực hiện kiểm toán điều tra phá án và thanh tra thực tế để phát hiện ra tham nhũng trong đấu thầu cơ sở hạ tầng hay không. Không thể chỉ dựa vào mình Cơ quan Thanh Tra Chính phủ để phát hiện tham nhũng. Cần thực hiện các hệ thống phát hiện tham nhũng trong tất cả mọi cơ quan cơ sở hạ tầng, nhất là trong lĩnh vực đấu thầu, phát hiện rồi thì chuyển lên Cơ quan Thanh tra Chính phủ để truy tố.

Chính phủ đã phê chuẩn "Kế hoạch Hành động Chống Tham nhũng Khu vực châu Á – Thái Bình Dương" do ADB và OECD xây dựng trong khuôn khổ Sáng kiến Chống Tham nhũng Khu vực châu Á – Thái Bình Dương (ADB/OECD, 2000). Trong "Báo cáo Tự Đánh giá" năm 2004 trong khuôn khổ của sáng kiến này Chính phủ cho biết đã thực hiện những biện pháp để xử lý phần lớn các lĩnh vực trong Kế hoạch Hành động (ADB/OECD, 2004). Dự thảo luật chống tham nhũng được đưa ra lấy ý kiến công luận vào tháng 7 năm 2005. Một số điều trong dự thảo đòi hỏi công chức phải kê khai tài sản, khuyến khích người dân báo cáo về các vụ tham nhũng, và yêu cầu các cơ quan công quyền cung cấp thông tin cho báo chí. Còn quá sớm để đánh giá tác động thực tế của những biện pháp gần đây. Tuy nhiên, một đánh giá tập trung vào việc phát hiện tham nhũng trong cơ sở hạ tầng có thể chỉ ra những biện pháp bổ sung cần có, ví dụ như cần đặc biệt chú ý tới các vụ nhà thầu thông báo thay đổi, hoặc cần có các hệ thống được cải thiện tốt hơn để thanh tra các công trình xây dựng.

Khung 4.5: Ban Điện khí hoá Nông thôn Bangladesh

Ở Bangladesh, *Ban Điện khí hoá Nông thôn (REB)* và các hợp tác xã điện nông thôn *(Pally Bidyut Samities)* đã tự bảo vệ mình trước các hành vi tham nhũng thường thấy trong ngành điện thông qua một số cơ chế sáng tạo:

Bộ máy hành chính: Ban quản trị của từng hợp tác xã điện nông thôn được người sử dụng bầu ra. Ban này cùng với các nhà quản lý trong Ban Điện khí hoá Nông thôn phê duyệt công thức tính lương của hợp tác xã PBS trên cơ sở thị trường (không liên hệ với thang lương của Chính phủ). Bởi vì đọc đồng hồ đo điện là nguồn tham nhũng phổ biến, những người đọc đồng hồ đo điện được thuê hợp đồng với thời hạn một năm. Nếu làm tốt thì có thể được gia hạn hợp đồng, nhưng không được vượt quá ba năm - sau đó người đọc đồng hồ phải đi tìm việc làm khác. Đã làm tốt việc đọc đồng hồ thì có thể được làm thợ đường dây hoặc một việc khác với PBS, và kỳ vọng về việc làm tương lai là một động cơ mạnh để người ta duy trì quá trình làm việc tốt khi còn đi đọc đồng hồ.

Cơ chế vận hành: Mỗi năm một lần ban quản trị của từng hợp tác xã PBS đàm phán thoả thuận kết quả hoạt động với Ban REB. Thoả thuận này có tên gọi là *Thoả thuận Chỉ tiêu Hoạt động (PTA).* Nếu một PBS đáp ứng được thoả thuận PTA, thì ban quản trị PBS được thưởng một khoản tiền. Còn nếu không đạt được các chỉ tiêu trong PTA thì sẽ có mức phạt. Một thoả thuận PTA tiêu chuẩn có khoảng 20 chỉ tiêu, với trọng số cao dành cho thất thoát hệ thống, hiệu quả thu phí, thu nhập/km đường dây, chi phí cung cấp/km đường dây, và thanh toán nợ.

Quyết định đầu tư: Các hợp tác xã PBS sử dụng các công ty tư vấn độc lập để khảo sát các vùng nông thôn nhằm xác định ra người sử dụng tiềm năng và thiết kế mạng phân phối điện. Những công ty này tính mức thu nhập dự kiến thu được từ từng đường dây được đề xuất, và những đường dây nào có thu nhập cao nhất được chọn để xây lắp trước. Danh sách các đường dây cần xây lắp trong năm tiếp theo được công bố trên bảng thông tin của từng PBS để người dân được biết. Những cách làm này giảm bớt rủi ro về tham nhũng và xử lý công việc theo quan hệ thân quen trong các quyết định đầu tư, và giúp các PBS tránh được việc xây lắp những đường không có tính kinh tế.

Một tin mừng là nhiều biện pháp được khuyến nghị trong chương này nhằm cải thiện hiệu quả sẽ đồng thời có tác dụng ngăn ngừa tham nhũng. Các biện pháp để thúc đẩy trọng điểm thương mại nhiều hơn như công ty hoá, cổ phần hoá, và tư nhân hoá sẽ tạo thêm áp lực đối với các nhà quản lý để họ xác định ra những biện pháp sáng tạo để chống tham nhũng nhỏ vặt, như đọc sai đồng hồ đo. Khung 4.5 trình bày các ví dụ về một số phương pháp ngăn ngừa cụ thể.

Cạnh tranh có hiệu quả là một trong những cách tốt nhất để thu hẹp khả năng tham nhũng. Kiểm điểm chi tiêu công – Đánh giá Uỷ thác Tích hợp năm 2005 đưa ra một số khuyến nghị để thúc đẩy cạnh tranh trong đấu thầu, gồm yêu cầu đấu thầu cạnh tranh, chuẩn bị tài liệu mời thầu chuẩn, quảng cáo mời thầu trên phương tiện đại chúng, và xoá bỏ hạn chế tỉnh (hoặc nước) xuất xứ của công ty dự thầu. Cần củng cố thêm điều này bằng các tiêu chí đánh giá không cho phép loại trừ các doanh nghiệp dựa trên các lý do giả tạo. Cạnh tranh trong ngành xây dựng có thể được thúc đẩy thêm nhờ chương trình cổ phần hoá: hiện nay trong ngành xây dựng chủ yếu là các doanh nghiệp nhà nước đang chiếm ưu thế, và họ cùng

Khung 4.6: Các cơ hội tham nhũng

Những vụ việc nêu dưới đây xảy ra trong thập niên qua ở Việt Nam minh hoạ một số khả năng tham nhũng trong các dự án cơ sở hạ tầng.

Năm 1995 cựu Bộ trưởng Năng lượng bị bỏ tù 3 năm vì tội nhận biếu xén trong các hợp đồng xây lắp đường dây tải điện 500 kVA bắc - nam. Nguồn: Vietnam Today (2002).

Năm 1997 hàng nghìn nông dân tỉnh Thái Bình đã biểu tình phản đối những sai trái trong sử dụng đất, quan chức tham nhũng, thuế khoá không công bằng và lao động công ích bắt buộc. Hai khiếu nại chính của họ là thuế địa phương bổ sung (ví dụ thuế thay cỏ đánh vào những nông dân có đàn vịt hơn 30 con) để cấp vốn cho dự án cơ sở hạ tầng đầy tham vọng của chính quyền và việc cán bộ đảng sử dụng sai mục đích công quỹ để tư lợi. Báo cáo chính thức về vụ việc này đề cập tới đường ống cống thải mà chính quyền lắp đặt tốn hết 21 triệu đồng, trong khi đường ống do nông dân tự lắp đặt chỉ tốn 7,5 triệu đồng, và các quan chức nông thôn cấp cao trở nên giàu có bất thường trong vòng năm năm. Nguồn: UNHCR (1998).

Năm 2003 các câu hỏi được đặt ra về các hợp đồng mua sắm thiết bị của VNPT, trong đó báo chí cáo buộc rằng 90% các hợp đồng được trao trong khoảng thời gian từ năm 1998 tới năm 2003 là dành cho các nhà cung ứng được ưu đãi, và vi phạm luật đấu thầu. Trong quá trình điều tra các hợp đồng đầu tư bị đình chỉ tạm thời, gây ra vấn đề năng lực mạng cho VNPT khi doanh nghiệp này đang cố gắng đáp ứng nhu cầu cao hơn về điện thoại di động. Cuối cùng doanh nghiệp này được tuyên bố là không có hành vi phạm pháp, nhưng năm hợp đồng dành cho một công ty mà con rể của Bộ trưởng Bưu chính và Viễn thông là người quản lý đã bị huỷ. Nguồn: Việt Nam News (2004), Việt Nam Trade (2004).

Ngân hàng Thế giới gần đây điều tra 400 hợp đồng xây dựng thuộc sáu khoản tín dụng. Không phát hiện thấy có dấu hiệu trái luật trong quản lý tài chính hoặc giải ngân, và đa số các công trình được điều tra thực tế đều đạt chất lượng tổng thể. Tuy nhiên, phần lớn giá bỏ thầu đều ở trong ngưỡng hẹp, có thể là dấu hiệu câu kết lẫn nhau giữa các bên dự thầu. Cũng có thể có lời giải thích cho điều này, ví dụ như các công ty dự thầu thuộc sở hữu Nhà nước cùng sử dụng các chuẩn ước tính chi phí chính thức giống nhau. Nhưng nếu quả như vậy, thì điều đó lại thể hiện tình trạng thiếu cạnh tranh giữa các doanh nghiệp này. Nguồn: Báo cáo Phát triển Việt Nam (2005), trang 97f.

Tháng 4/2006, báo chí đưa tin về các trường hợp sử dụng sai mục đích vốn đầu tư trong các dự án giao thông do Ban Quản lý Dự án 18 (PMU 18). Được biết nhiều con đường và cây cầu do PMU18 xây đã xuống cấp nhanh chóng do bị ăn bớt nguyên vật liệu khi xây dựng ban đầu. Chỉ tính riêng một cây cầu đã tốn hết 31 tỷ đồng (2 triệu USD) tiền sửa chữa ngay trong năm đầu đưa vào sử dụng. Theo nguồn tin báo chí vụ việc được phát hiện từ khi cán bộ tham nhũng lấy tiền dự án để đặt những cửa lớn cá độ bóng đá giải châu Âu.

Nguồn: Báo Thanh niên (2006).

dùng những chuẩn chung dùng cho khu vực nhà nước để chuẩn bị bài dự thầu.

Để duy trì bền vững các biện pháp thúc đẩy cạnh tranh hiệu quả cần có luật chống câu kết. Một trong những ưu tiên hàng đầu cho cơ quan quản lý cạnh tranh của Việt Nam là điều tra các cáo buộc về gian lận đấu thầu. Một công cụ tiềm năng để tuyển dụng các nhà điều tra về cạnh tranh là dùng cán bộ công ty xây dựng tham gia vào việc chuẩn bị tài liệu thầu.

4.7 Khuyến nghị

Các khuyến nghị về cải thiện hiệu quả dịch vụ cơ sở hạ tầng bám sát theo cấu trúc của chương này, đề cập tới cải cách khu vực công, cạnh tranh, sự tham gia của tư nhân, quản lý điều tiết và các biện pháp chống tham nhũng. Như đã nhấn mạnh ở các phần trước, cạnh tranh đem lại động cơ lớn nhất để liên tục cải thiện hiệu quả.

(4.1) Tiến hành cải cách quản trị các doanh nghiệp Nhà nước cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng, tạo trọng điểm thương mại (động cơ lợi nhuận) lớn hơn. Những cải cách này bao gồm đưa doanh nghiệp Nhà nước vào khuôn khổ điều chỉnh của Luật Doanh nghiệp Thống nhất, và có thể là cả những biện pháp bổ sung như đã nêu trong phần 2. Khi Chính phủ theo đuổi những mục tiêu phi lợi nhuận, thì Chính phủ phải mua hẳn hoi những dịch vụ đó từ doanh nghiệp Nhà nước. (M)

(4.2) Xem xét lại khả năng cải cách doanh nghiệp Nhà nước trong các công ty dịch vụ giao thông và cơ cấu lại các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ trực thuộc VNPT (ví dụ như các nhà sản xuất thiết bị), chú ý tạo động cơ mạnh mẽ hơn để hướng tới hoạt động theo kiểu thương mại, tách các hoạt động có thể có cạnh tranh ra khỏi các hoạt động mang tính độc quyền tự nhiên, và áp dụng cạnh tranh vào những lĩnh vực hoạt động đó. (S)

(4.3) Tăng cường cạnh tranh trực tiếp trong ngành viễn thông, bằng cách nới lỏng hạn chế sở hữu nước ngoài, và mở cửa thị trường với tất cả các bên nước ngoài, chứ không chỉ các công ty Mỹ. (S)

(4.4) Áp dụng cạnh tranh giữa các bến cảng, kể cả trong dịch vụ bốc dỡ, ít ra là thí điểm ở một cảng. (S)

(4.5) Yêu cầu niêm yết trên thị trường chứng khoán, bao gồm tuân thủ đầy đủ mọi quy định thủ tục của thị trường chứng khoán, với bất kỳ doanh nghiệp cơ sở hạ tầng nào được cổ phần hoá. (S)

(4.6) Sửa đổi quy chế BOT để đảm bảo đấu thầu cạnh tranh là hình thức mua sắm thông thường, phát triển các quy trình để đưa dự án do nhà đầu tư tự đề xuất vào khuôn khổ đấu thầu cạnh tranh, và đề ra các tiêu chí và quy trình trong số hãn hữu các trường hợp đấu thầu không cạnh tranh. (S)

(4.7) Tiến hành thí điểm đưa sự tham gia của tư nhân bằng những hình thức khác ngoài BOT ra. Có thể đó là hợp đồng quản lý dịch vụ nước trong một nhà máy nước hoạt động yếu kém, hay hợp đồng vận hành cảng trong đó Nhà nước vẫn đảm nhiệm về cơ sở hạ tầng còn nhà vận hành tư nhân thực hiện vận hành hàng ngày. Cần ghi chép đầy đủ về việc thí điểm để có thể rút ra bài học kinh nghiệm nhằm áp dụng rộng rãi hơn trên khắp cả nước. (M)

(4.8) Xây dựng chương trình so chuẩn định kỳ đối với các dịch vụ khác chứ không chỉ dịch vụ nước, kể cả hoạt động cảng và hoạt động của các doanh nghiệp phân phối điện. (S)

(4.9) Khuyến khích chuyển sang đặt giá theo hướng thu hồi chi phí đầy đủ hơn trong mọi lĩnh vực cơ sở hạ tầng. (S)

(4.10) Tiến hành đánh giá kinh tế thấu đáo về cấu trúc giá trong các lĩnh vực viễn thông, điện, nước, và giao thông, nhằm xây dựng những cấu trúc đảm bảo phúc lợi xã hội tối đa ở một mức thu nhập nhất định. (M)

(4.11) Thiết lập cơ quan quản lý điều tiết ngoài bộ cho ngành viễn thông, chịu trách nhiệm thúc đẩy cạnh tranh và đầu tư. Cân nhắc khả năng thể chế để quản lý điều tiết lĩnh vực giao thông và lĩnh vực nước như đã thảo luận trong phần 4.5.4. Đảm bảo các cơ quan quản lý điều tiết được cung cấp đầy đủ nguồn tài chính và nguồn nhân lực. (M)

(4.12) Tiến hành đánh giá tham nhũng trong dịch vụ cơ sở hạ tầng, nhằm xác định những lĩnh vực dễ có tham nhũng và các cơ chế để phát hiện tốt hơn. (S)

(4.13) Áp dụng các biện pháp thúc đẩy cạnh tranh trong mua sắm đấu thầu, như các khuyến nghị của Kiểm điểm Chi tiêu Công - Đánh giá Uỷ thác Tích hợp năm 2005. (S)

(4.14) Đẩy nhanh cổ phần hoá trong ngành xây dựng. (M)

(4.15) Xác định gian lận đấu thầu của công ty xây dựng cơ sở hạ tầng là ưu tiên hàng đầu để Cơ quan Quản lý Cạnh tranh điều tra (S)

5. Nghèo

Các vấn đề

(i) Ở vùng nông thôn, với tỷ lệ nghèo tập trung khá cao, tăng đầu tư công ở những tỉnh nghèo là phương pháp có chi phí giao dịch thấp để nhắm tới người nghèo. Đầu tư đường bộ và nước rất tiện dụng cho mục đích giảm nghèo ở những vùng nông thôn nghèo nhất.

(ii) Ở vùng thành thị, nhắm đầu tư theo vị trí địa lý sẽ chỉ hiệu quả nếu xác định được bản đồ nghèo thật tinh tế, và phải có phản ứng nhanh trước các hình thái định cư thay đổi, điều này đòi hỏi năng lực lập kế hoạch ở địa phương phải cải thiện rất nhiều.

(iii) Ở cả nông thôn lẫn thành thị, có thể cải thiện công tác nhắm đối tượng bằng cách dùng các tiêu chí phi địa lý để xác định người nghèo. Nói chung, có sự đánh đổi giữa chi phí giao dịch trong việc xác định người nghèo và hiệu quả của công tác nhắm đối tượng.

(iv) Ngoài việc nhằm đối tượng, một tiêu chí nữa để đánh giá mức độ trợ cấp của Nhà nước dành cho người nghèo là mức độ hạn chế trong thu hồi chi phí của việc cung cấp dịch vụ (và qua đó là sự cần thiết phải có hỗ trợ của Nhà nước). Trợ cấp căn cứ theo đầu ra được thiết kế để tạo động cơ giảm chi phí.

Chương 1 điểm lại tiến bộ của Việt Nam về giảm nghèo dựa vào chiến lược tăng trưởng, và lưu ý về bất bình đẳng gia tăng giữa các vùng. Tiếp cận dịch vụ cơ sở hạ tầng đã cải thiện ở cả năm nhóm ngũ phân, nhưng nhóm nghèo nhất ít được hưởng lợi ích hơn so với các nhóm còn lại. Nếu trước đây tình trạng nghèo rải đều trên khắp cả nước thì bây giờ nó tập trung ở vùng miền núi, và các túi nghèo cũng đang xuất hiện ở các vùng ven đô. Chiến lược Tăng trưởng và Giảm Nghèo Toàn diện của Việt Nam cho thấy Chính phủ không hài lòng trước xu hướng này và có ý đồ xử lý tình trạng bất bình đẳng gia tăng đồng thời vẫn chú trọng tăng trưởng như là cách tốt nhất để giảm nghèo.

Các chương trình nhằm mục đích giảm nghèo thường có yếu tố nhắm đối tượng. Công quỹ sẽ bị lãng phí nếu tiền định dành cho người nghèo lại chảy sang túi người không nghèo. Các vùng nông thôn của Việt Nam thường có tỷ lệ nghèo tập trung cao, cho phép nhắm đối tượng theo vùng địa lý. Ở thành thị, người nghèo và người không nghèo thường lẫn lộn với nhau về mặt địa lý, đòi hỏi phải có biện pháp lập bản đồ nghèo tinh tế hơn và/hoặc các cơ chế nhắm đối tượng khác để đưa sự hỗ trợ đến với người nghèo. Tất nhiên, ngay cả trong bản thân vùng nông thôn, có thể cải thiện việc nhắm đối tượng bằng cách bổ sung thêm tiêu chí để xác định người nghèo.

5.1. Nghèo ở nông thôn

Tỷ lệ nghèo cao ở vùng nông thôn cho phép nhắm đối tượng theo địa lý để đưa công quỹ đến với người nghèo. Đã có nhiều điều được biết về những dự án giảm nghèo ở các tỉnh tiêu tiền công.

Sử dụng số liệu của tỉnh về sản xuất nông nghiệp, việc làm phi nông nghiệp, nghèo, và và đầu tư Chính phủ, Shenggen Fan, Phạm Lan Hương và Trịnh Quang Long (2004) đã phát triển mô hình kinh tế lượng để ước tính lợi suất cận biên trong tăng trưởng nông nghiệp và

giảm nghèo dưới tác động của các loại chi tiêu khác nhau của Chính phủ. Kết quả cho thấy đầu tư nghiên cứu nông nghiệp có tác động giảm nghèo lớn nhất, tiếp theo đó là đầu tư xây đường. Vì trên thực tế có rất ít chi tiêu cho nghiên cứu nông nghiệp cho nên thực tế là đầu tư đường bộ có tổng lợi suất cao hơn. Cũng thấy giáo dục đem lại tác động giảm nghèo tích cực, dù ở mức độ thấp hơn.[37]

Tiếp cận viễn thông cho mọi người

Larsen, Phạm và Rama (2004) đã nghiên cứu tác động giảm nghèo của đầu tư giao thông, nước, điện, và thấy rằng những tỉnh đầu tư nhiều hơn cho các dự án giao thông và nước thường giảm tỷ lệ nghèo được nhiều hơn. Tác động của dự án điện thường không chỉ tập trung trong phạm vi tỉnh đó.

Deolalikar (2001) phát hiện thấy rằng các dự án đường nông thôn ở Việt Nam có tác động giảm nghèo đáng kể. Việc xây dựng một con đường mới trong thôn làng làm tăng thu nhập đầu người của hộ gia đình được 30% trong thời kỳ 1993 - 1998, sau khi đã kiểm soát các yếu tố khác, như quy mô và trình độ học vấn của hộ gia đình. Hơn nữa, vị trí của đường làm tăng xác suất thoát nghèo của hộ gia đình thêm được 68% trong cùng thời kỳ. Đồng thời, đường nông thôn làm tăng tỷ lệ nhập học của trẻ ở mọi bậc học, và cải thiện việc sử dụng dịch vụ y tế. Hơn nữa, Deolalikar còn thấy rằng lợi ích của đường nông thôn ở tỉnh nghèo thì lớn hơn so với lợi ích tương ứng ở những tỉnh khá giả hơn.[38] Phát hiện này cũng được phản ánh bởi ba tác giả Larsen, Phạm và Rama (2004).

Đáng tiếc là không có bằng chứng nào từ Việt Nam về đóng góp của tiếp cận điện thoại trong giảm nghèo. Một nghiên cứu gần đây cho thấy rằng cứ tăng thêm được 10 điện thoại di động trên một trăm dân thì tăng trưởng kinh tế tăng thêm được 0,6%.[39] Mối liên hệ giữa điện thoại và tăng trưởng là ở chỗ điện thoại giúp thu hẹp được "khoảng cách kinh tế" tới thị trường (nông dân có thể có ý tưởng tốt hơn về giá cả thị trường, giao dịch với các nhà buôn ở xa, tìm việc làm, chuyển tiền nhanh chóng, v.v). Phần Viễn thông trong báo cáo này gợi ý về những cách để tăng tiếp cận dịch vụ viễn thông ở nông thôn, điều này được chờ đợi là có tác dụng giảm nghèo.

---

37. Trong tất cả các loại chi tiêu của Chính phủ, các tác giả thấy rằng nghiên cứu nông nghiệp có lợi suất giảm nghèo lớn nhất - cứ mỗi tỷ đồng chi cho nghiên cứu nông nghiệp thì có 339 người nghèo thoát khỏi chuẩn nghèo. Đầu tư đường bộ đem lại lợi suất lớn thứ nhì, cứ mỗi tỷ đồng chi cho đường bộ thì 132 người thoát nghèo. Đầu tư giáo dục cũng có lợi suất tốt, mỗi tỷ đồng chi cho giáo dục thì 76 người thoát nghèo.

38. Deolalikar (2001) tìm thấy tác động tích cực của đường bộ đối với mức sống của hộ gia đình rõ rệt hơn trong số các tỉnh nghèo nhất và sau đó giảm nhanh khi mức thu nhập của tỉnh tăng lên.

39. Fuss và các tác giả khác (2004).

Tóm tắt những kết quả nghiên cứu thì thấy đầu tư đường bộ và và nước là những phương tiện tốt để nhắm tới những tỉnh có tỷ lệ nghèo cao. Như đã thảo luận trong Khung 5.1, Việt Nam đã có nỗ lực đáng kể để tạo tiếp cận đường ở nông thôn, nhưng dường như nên tăng hơn nữa tỷ lệ chi tiêu phát triển đường dành cho đường nông thôn. Ngoài ra, cần có cơ chế trong

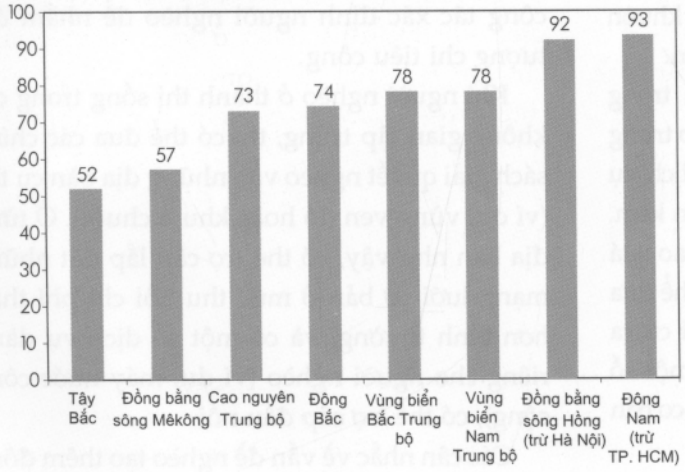
Khung 5.1: Đầu tư đường bộ - Cần phân phối lại chi tiêu hơn nữa

Lợi ích phát triển rõ rệt của các đầu tư đường nông thôn đã thu hút tất cả mọi nhà tài trợ và bộ ngành. Các dự án đường nông thôn, hoặc có cấu phần liên quan tới đường nông thôn hiện đang được thực hiện qua Bộ Giao thông, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, và Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. Chính phủ cấp vốn cho đường nông thôn qua phân bổ ngân sách dành cho các tỉnh (tỉnh có thẩm quyền quyết định phân bổ ngân sách cho các huyện và xã) hoặc thông qua các chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo, như Chương trình Xoá Đói Giảm Nghèo (HEPR) và Chương trình Quốc gia Phát triển Kinh tế Xã hội ở các Xã Có Hoàn cảnh Đặc biệt Khó khăn *(Chương trình 135)*[40]. Tương tự, các nhà tài trợ cấp vốn cho các dự án đường nông thôn qua các dự án giao thông riêng, hoặc xu hướng gia tăng hiện nay là qua các dự án phát triển do cộng đồng định hướng (CDD). Các xã cũng có một lựa chọn là thu phí (phí cầu đường) để tài trợ cho các dự án đường. Mặc dù mục tiêu chính của đầu tư đường là để hỗ trợ mục tiêu chính sách của Chính phủ về việc tạo tiếp cận đường trong mọi điều kiện thời tiết cho tất cả mọi xã trên khắp cả nước, các dự án giao thông nông thôn được lập kế hoạch và thực hiện với tư cách là trách nhiệm của chính quyền tỉnh. Một khi đường đã được xây xong, thì quyền sở hữu được chuyển giao cho chính quyền huyện để quản lý và bảo dưỡng.

Từ năm 1999, số xã còn thiếu tiếp cận đường tới trung tâm huyện được giảm hơn một nửa, từ trên 600 xã xuống còn 269 xã (2,6% trên tổng số 10.500 xã). Cho dù đã có tiến bộ như vậy cũng như những nỗ lực để đưa chi tiêu tới những vùng nghèo nhất, vẫn cần phân phối lại chi tiêu hơn nữa: mặc dù chiều dài đường tính trên đầu người ở các tỉnh nghèo cao gấp ba lần bởi vì mật độ dân số thưa thớt, nhưng chi tiêu trên từng ki-lô-mét chỉ bằng hai phần ba so với tỉnh giàu. Hơn nữa, có sự chênh lệch đáng kể trong mức độ tiếp cận giữa các vùng, như được thể hiện trong Hình 5.1.

Được chờ đợi là tự lập về tài chính, các xã gần như bị loại trừ ra khỏi ngân sách Nhà nước tổng hợp. Một số xã nghèo hơn có thể được huyện hỗ trợ chi phí giao thông. Tuy nhiên, các xã thường có xu hướng đánh 'thuế' hoặc thu đóng góp tự nguyện để bù đắp một phần chi phí vận hành hoặc xây dựng cơ bản đường nông thôn. Sử dụng nhiều đóng góp của địa phương nên hệ thống khá là luỹ thoái bất lợi cho người nghèo. Vì vậy, các xã giàu hơn thường được rính rang hơn về tài chính nên chất lượng đường tốt hơn so với xã nghèo. Thế nên cần có hỗ trợ của trung ương để phát triển đường bộ ở các vùng trọng điểm để khắc phục sự chênh lệch hiện tại về mức độ tiếp cận giữa các vùng.

Hình 5.1: Phần trăm dân có tiếp cận đường nông thôn trong mọi điều kiện thời tiết (2002)



Nguồn: PER-IFA.

40. "Cơ sở hạ tầng thiết yếu" (gồm tiếp cận đường bộ cơ bản, trường học, trung tâm y tế, nước sạch, điện khí hoá, chợ, bưu điện, và thuỷ lợi) là trọng tâm của các chương trình mục tiêu giảm nghèo.

Đầu tư cấp nước nông thôn nhằm xóa đói giảm nghèo

từng tỉnh để làm sao hỗ trợ cho những xã nghèo nhất có tiền để bảo dưỡng đường.

Trong nỗ lực giảm nghèo nông thôn qua việc đầu tư đường bộ và nước Chính phủ có thể gặp hai thách thức đặc biệt. Theo cơ chế phân cấp hiện tại, có thể có thêm nguồn lực được trợ cấp cho những tỉnh nghèo nhất nhưng không có gì bảo đảm là tiền đó sẽ được chi cho những lĩnh vực ưu tiên được xác định ở cấp quốc gia. Cho nên, với những chương trình có trọng điểm nghèo cụ thể, cần phải có cơ chế để khuyến khích lựa chọn dự án ở cấp tỉnh nhất quán với các mục tiêu đã được xác định ở cấp quốc gia. Gắn liền việc cấp vốn với các ưu tiên dự án cụ thể có thể là một cách để đúc khuôn các ưu tiên ở cấp tỉnh theo cách mong muốn.

Một thách thức khác có thể nảy sinh trong những năm tới đó là nghèo cực độ có thể tập trung ở những vùng xa mà ở đó việc cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng thông thường sẽ là cực kỳ tốn kém. Ở những nơi mà chi phí cung cấp dịch vụ cao quá đến mức không thể thực hiện được thì có thể dựa giải pháp là tạo động cơ để người dân di cư ra khỏi những vùng xa như vậy. Cũng có một số công nghệ thay thế để cung cấp các dịch vụ cơ bản cho các cộng đồng ở vùng sâu vùng xa.

5.2. Nghèo ở thành thị

Mặc dù tỷ lệ người nghèo ở những tỉnh chủ yếu là nông thôn có cao hơn, các thành phố và các tỉnh đô thị hoá lại có con số tuyệt đối cao hơn về người nghèo. Con số chính thức về tỷ lệ người nghèo ở thành thị giảm từ 25% năm 1993 xuống còn 6,6% năm 2002.[41] Tuy nhiên, nếu tính cả những người di cư không có đăng ký hộ khẩu, có thể tỷ lệ nghèo thành thị năm 2002 ở mức gần 15%.[42] Nhà ở của khoảng 25% cư dân thành thị năm 2002 được Chính phủ xếp là các khu ổ chuột hoặc nhà ở tạm bợ.

Số người nghèo ở thành phố sẽ tăng, ít nhất là về trung hạn, bởi vì người nghèo ở nông thôn sẽ tiếp tục di cư ra thành phố. Điều này tạo ra cả cơ hội và thách thức về giảm nghèo. Tính kinh tế theo quy mô vốn là yếu tố nền tảng trong sự tồn tại và tăng trưởng của các thành phố có nghĩa là người nghèo có thể thoát nghèo một cách hiệu quả về mặt chi phí ở thành thị hơn là so với ở nông thôn. Mặt khác, ở thành thị thì người nghèo và người không nghèo có thể sống xen lẫn với nhau hơn, khiến chi phí giao dịch cao hơn trong công tác xác định người nghèo để nhắm đối tượng chi tiêu công.

Khi người nghèo ở thành thị sống trong các không gian tập trung, thì có thể đưa các chính sách giải quyết nghèo vào những địa bàn cụ thể (ví dụ, vùng ven đô hoặc khu ổ chuột). Ở từng địa bàn như vậy, có thể trợ cấp lắp đặt những mạng lưới cơ bản ở mức thu hồi chi phí thấp hơn bình thường, và có một số dịch vụ dành riêng cho người nghèo (ví dụ, máy nước công cộng), có thể trợ cấp đấu nối.

Các cân nhắc về vấn đề nghèo tạo thêm động

41. Việt Nam: Tăng trưởng và Giảm Nghèo - Báo cáo hàng năm 2002-2003.

42. Ngân hàng Thế giới, Tài liệu Thẩm định Dự án đối với Dự án Nâng cấp Đô thị, 20 tháng 2 năm2004.

Cải thiện cơ sở hạ tầng cơ bản ở các khu vực thu nhập thấp

cơ, nếu cần có động cơ, để nâng cao năng lực lập kế hoạch của tỉnh thành. Người nghèo thường tập trung ở những khu dân cư mới. Vì thế hậu quả tiêu cực của việc lập quy hoạch không mang tính đáp ứng và sự chậm trễ trong việc cung cấp cơ sở hạ tầng ở những khu dân cư mới sẽ dồn lên người nghèo. Việc lập kế hoạch mà không tính tới những người di cư không có đăng ký hộ khẩu cũng có thể có tác động tiêu cực lên người nghèo.

Khi người nghèo phân bố khá đều trong số dân đô thị nói chung, cần cân nhắc các biện pháp khác để nhắm đối tượng người nghèo. Phần tiếp theo thảo luận những cách đó.

5.3. Thiết kế trợ cấp

Giải quyết bất bình đẳng bằng cách lập kế hoạch đầu tư là một chính sách có tầm quét rộng: giúp một vùng nghèo bằng cách đầu tư cơ sở hạ tầng sẽ giúp nhiều người không phải là người nghèo. Lại cũng có nhiều người nghèo ở những vùng xét chung là giàu.

Sẽ là hữu ích khi xem xét các chính sách trợ cấp của Việt Nam trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng, để xem xét hiệu quả nhắm đối tượng và chi phí của các cơ chế trợ cấp hiện tại và cân nhắc xem liệu có thể cải thiện những cơ chế đó không. Trong khi thiết kế bất cứ một chương trình trợ cấp cơ sở hạ tầng nào cũng đều cần:

- So sánh hiệu quả chi tiêu cơ sở hạ tầng như là một phương tiện để giảm nghèo với hiệu quả khi chi tiêu về giáo dục, y tế, hoặc trợ cấp tiền mặt trực tiếp (trợ cấp xã hội).
- Quyết định xem nên trợ cấp tiêu dùng hay trợ cấp kết nối hay cả hai.
- Quyết định xem nên trợ cấp dài hạn hay chỉ tạm thời.
- Quyết định nguồn vốn trợ cấp: lấy nguồn thu chỗ nọ trợ cấp cho chỗ kia (trợ cấp chéo) hay lấy từ nguồn ngân sách.
- Quyết định xem chương trình sẽ tốn hết bao nhiêu, kể cả phí quản lý hành chính.
- Đánh giá chương trình xét về góc độ nhắm đối tượng: tất cả người nghèo thực sự nhận được trợ cấp (phạm vi bao phủ); và công quỹ không bị lãng phí theo kiểu trợ cấp trực tiếp cho người không nghèo (rò rỉ).

Khi so sánh các cách thức khác nhau để giúp người nghèo, sẽ là hữu ích nếu biết được mỗi chương trình tốn hết bao nhiêu. Về tiêu chí này các chương trình mà dựa vào trợ cấp ngân sách trực tiếp có thể tốt hơn so với trợ cấp chéo, bởi vì chi phí thể hiện rõ ngay cho tất cả mọi người thấy, dựa trên phân bổ ngân sách. Khi sử dụng trợ cấp chéo thì nên định rõ những trợ cấp chéo ẩn ngầm và ghi vào tài khoản công, như thế mới dễ so sánh giữa các chương trình thay thế nhau.

5.3.1 Trợ giá tiêu dùng căn cứ vào số lượng

Một phương pháp phổ biến để trợ giá tiêu dùng đó là căn cứ vào số lượng được tiêu

dùng. Một trợ giá tiêu dùng theo kiểu như vậy là cách tính giá tăng dần theo các block, như cách tính tiền điện và tiền nước ở Việt Nam.[43]

Ý tưởng là cung cấp một lượng nhỏ với giá thấp — để người nghèo có thể sử dụng một lượng "thiết yếu" tối thiểu ở mức giá thấp —

Khung 5.2: Hiệu quả nhắm đối tượng của cách tính gia tăng dần theo các block

Komives và các tác giả khác (2005) đã xây dựng một thước đo về hiệu quả nhắm đối tượng của một loại trợ cấp bất kỳ nào đó. Chỉ số của họ, , được xác định bằng tỷ lệ của lợi ích của trợ cấp mà người nghèo nhận được chia cho tỷ lệ của hộ nghèo trong tổng dân số:

$$\Omega = \frac{S_P / S_H}{P / H}$$

trong đó S_P là số tiền trợ cấp mà hộ nghèo nhận được, S_H là tổng số tiền trợ cấp mà tất cả các hộ nhận được, S là số hộ nghèo, và P là tổng số các hộ gia đình nói chung.

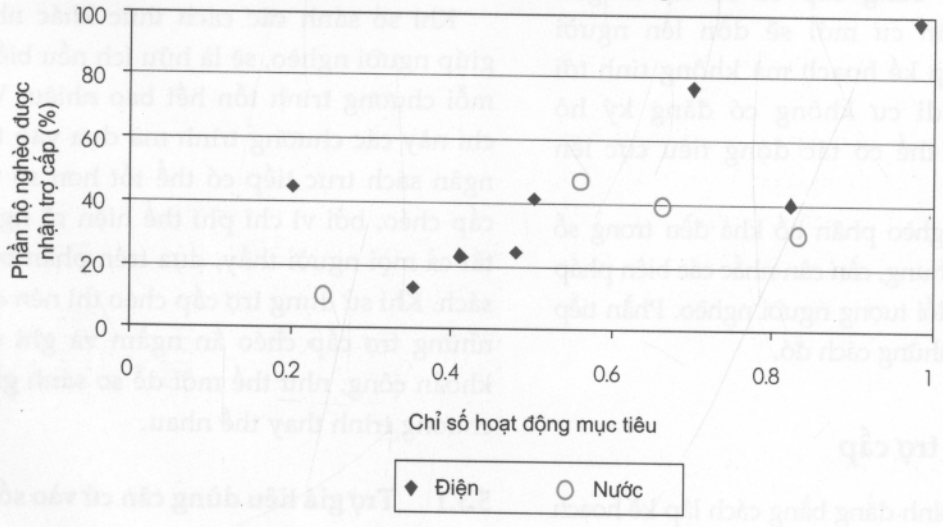
Giá trị 1,0 của Ω có nghĩa là phân phối trợ cấp là trung tính tức tỷ lệ lợi ích đến được với người nghèo bằng tỷ lệ người nghèo trên tổng dân số. Ví dụ, nếu 40% dân là người nghèo, thì cơ chế nhắm đối tượng trung tính sẽ dành 40% trợ cấp cho người nghèo. Điều này không có gì khá hơn so với việc phân bổ ngẫu nhiên trợ cấp trong toàn dân, hay một trợ cấp phổ quát phân phát lợi ích đều khắp cho tất cả mọi người. Cơ sở để lý giải sự tồn tại của phần lớn mọi trợ cấp là để giải quyết vấn đề nghèo, và sẽ là lãng phí khi phát trợ cấp cho người không nghèo. Giá trị của Ω mà lớn hơn 1,0 có nghĩa là trợ cấp đó mang tính luỹ tiến, còn giá trị của mà nhỏ hơn 1 thì có nghĩa là trợ cấp đó mang tính luỹ thoái (người giàu lại được lợi hơn người nghèo).

Phân tích cách tính giá tăng dần theo các block ở 10 nước đang phát triển (xem sơ đồ) cho thấy tất cả các nước đều có kết quả phân phối lợi ích kém hơn so với sự phân phối tiền trợ cấp một cách ngẫu nhiên (Ω<1). Vấn đề là ở chỗ nhiều người nghèo không tiếp cận được trợ cấp bởi vì họ chưa kết nối dịch vụ, và những người sử dụng số lượng nhiều hơn cũng nhận được tổng trợ cấp lớn hơn.

Các nước được điều tra là: Cape Verde, Guatemala, Honduras, Hungary, Ấn độ, Peru, Rwanda, São Tomé & Principe về điện; Cape Verde, Ấn độ (Bangalore), Nepal (Kathmandu), Sri Lanka về nước.

Nguồn: Komives và các tác giả khác (2005).

Kết quả công tác nhắm đối tượng của cách tính giá tăng dần theo các block



43. Giá điện sinh hoạt là khoảng 4 cent Mỹ/kWh cho 100 kWh đầu tiên trong tháng và 10 cent/kWh cho những số điện từ 310 kWh trở lên. Giá tăng theo các block tiêu thụ, nên gọi là "giá tăng dần theo block".

và rồi đặt mức giá cao hơn với những số lượng tiếp sau đó — để tạo điều kiện thu hồi chi phí.

Nhưng cũng có thể xảy ra sai sót loại trừ người cần đưa vào cũng như sai sót theo kiểu người không đáng được đưa vào thì lại được đưa vào trong những chương trình này. Thông thường những người sử dụng nghèo nhất lại chưa được kết nối với dịch vụ, cho nên cũng không được hưởng lợi ích từ trợ giá cho mức tiêu dùng tối thiểu này. Và trong số những người có kết nối, người không nghèo cũng được hưởng trợ giá này cho số lượng tiêu dùng ban đầu cho nên phần lớn giá trị trợ giá là lại để cho người không nghèo hưởng. Bằng chứng quốc tế cho thấy rằng những loại trợ cấp này thường đem lại cho những người không nghèo một tỷ lệ trên tổng trợ cấp toàn dân cao hơn so với tỷ lệ của người không nghèo trên tổng dân số (Khung 5.2). Việc sử dụng trợ giá căn cứ vào số lượng giả định rằng người nghèo sử dụng một lượng dịch vụ ít hơn so với người giàu. Điều này có thể không đúng, nếu chả dụ như gia đình nghèo đó đông người hơn hay trong trường hợp mấy hộ nghèo chung nhau một đường kết nối.

Ngoài yếu kém trong việc nhắm đối tượng, trợ giá căn cứ vào số lượng trên thực tế còn làm suy yếu tính khả thi tài chính của các nhà cung ứng dịch vụ cơ sở hạ tầng. Thường thì những người sử dụng số lượng nhỏ trả mức giá thấp hơn so với giá thành đầy đủ, người sử dụng số lượng lớn trả mức bằng chi phí vận hành và bảo dưỡng, vậy nên doanh nghiệp không thể thu hồi chi phí đầy đủ. Nếu sử dụng trợ giá căn cứ vào số lượng, cần điều chỉnh giá cả sao cho nhất quán với sự thu hồi chi phí hoặc phải cấp hẳn nguồn tiền ngân sách để trả tiền cho số lượng tiêu dùng được trợ cấp.

5.3.2 Các tiêu chí thay thế dùng để nhắm đối tượng

Một phương án thay thế cho trợ cấp tiêu dùng căn cứ vào số lượng là kiểm định tài sản trực tiếp. Ở Chi-lê, thu nhập của hộ gia đình được kiểm định dựa vào một điều tra mà các hộ mong được nhận trợ cấp sẽ tham gia. Trợ cấp này có thể ở khoảng từ 25% đến 85% mức tiêu dùng nước của hộ gia đình được coi là đủ tư cách hưởng trợ cấp, với mức tiêu thụ tối đa là 15 mét khối một tháng. Tỷ lệ nước được trợ cấp cho từng hộ gia đình được xác định theo mức thu nhập ước tính của hộ gia đình. Trợ cấp được thiết kế để đảm bảo là không có hộ nào phải chi quá 5% thu nhập của mình để trả tiền nước. Các công ty nước gửi một biên lai tới hộ sử dụng nước và một biên lai tới chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương được Chính phủ trung ương cấp phát trợ cấp để chi trả cho khoản này. Ưu điểm của chương trình này là ít có sự rò rỉ tiền trợ cấp sang cho các hộ không nghèo hơn so với cách trợ giá bằng cách tăng giá dần theo các block. Mặt khác, chi phí giao dịch của việc xác định tư cách hưởng trợ cấp lại cao hơn so với chương trình căn cứ vào số lượng tiêu dùng để quyết định tư cách hưởng trợ giá.

Ở Honduras, Wodon và các tác giả khác (2003) đã thấy rằng hơn 80% trợ giá cho một lượng điện tiêu dùng thiết yếu là do người không nghèo hưởng. Cũng nghiên cứu đó phát hiện thấy các đặc điểm về tình trạng nhà ở là yếu tố dự báo về tình trạng nghèo tốt hơn so với

Trường học được xây dựng trong Chương trình 135

số lượng điện tiêu thụ, vậy nên sử dụng tình trạng nhà ở để làm tiêu chí phân bổ ngân sách giúp giảm nghèo thì tốt hơn.

5.3.3 Trợ cấp kết nối

Trợ cấp kết nối thường được ưa chuộng hơn với tư cách là một cơ chế trợ cấp, bởi vì thường những người nghèo nhất là những người không có kết nối cơ sở hạ tầng, và bởi vì nó không tạo ra gánh nặng tài khoá với tư cách một khoản chi thường xuyên. Khi sử dụng tiền đóng thuế của người dân để tài trợ cho việc kết nối cơ sở hạ tầng, trên thực tế Việt Nam đang trợ cấp cho việc kết nối.

Một chương trình trợ cấp nhắm đối tượng cụ thể hơn là Chương trình 135. Được thiết lập vào năm 1998, Chương trình 135 cung cấp một loạt trợ cấp không hoàn lại để đầu tư cơ sở hạ tầng quy mô nhỏ, dành cho các xã khó khăn và vùng sâu vùng xa. Trong giai đoạn 1998 - 2000 khoảng 760 tỷ đồng tiền trợ cấp đã được chi. Về cách sử dụng khoản trợ cấp này thì các xã có thể lựa chọn từ một danh sách các dự án cơ sở hạ tầng. Trong tổng số 2.274 dự án được đề xuất trong khuôn khổ chương trình năm 2000, 39% là dự án đường, 27% xây trường học, 19% thủy lợi quy mô nhỏ, 7% cấp nước, 5% điện khí hoá, 1% xây trạm xá, và 0.5% xây dựng chợ ở địa phương (YAnhio, 2000). Các xã nhận trợ cấp phải có tối thiểu 40% số hộ được phân loại là hộ nghèo. Báo cáo Phát triển Việt Nam 2004 cho thấy rằng các tiêu chí được sử dụng để xác định các hộ nghèo khá chính xác.

Có thể cố gắng nhắm trợ cấp kết nối chuẩn xác hơn tới những hộ gia đình cần hỗ trợ nếu nỗ lực ở đây là thu hồi chi phí kết nối. Chương trình Xóa Đói Giảm Nghèo có cả phần cấp "chứng nhận hộ nghèo" để làm tiêu chí trợ cấp kết nối. Một cách khác là Việt Nam có thể bỏ chính sách trợ cấp cơ sở hạ tầng và kết nối, và thay vào đó sẽ phát tiền mặt cho những hộ được chứng nhận là nghèo.

Phí kết nối là một trở ngại đối với mục tiêu mở rộng tiếp cận. Có thể coi chi phí kết nối là một phần của chi phí cố định chung của doanh nghiệp, và thu hồi chi phí đó từ giá tính với người sử dụng thông thường. Có thể xem chính sách này như là một trợ cấp chéo từ những ai đã đang kết nối rồi sang cho những người chưa được kết nối.

Cuối cùng, nâng cao tiếp cận tín dụng vi mô có thể giúp người nghèo trả được phí kết nối.

5.3.4 Các trợ cấp truyền thống

Một số trợ cấp được thiết kế như những biện pháp tạm thời, thường là tạo thêm thời gian để người sử dụng thích nghi với giá dịch vụ cao

Khung 5.3: Hỗ trợ căn cứ theo đầu ra: Gắn trợ cấp với việc cung cấp dịch vụ cho người nghèo

Hai chương trình hỗ trợ căn cứ theo đầu ra (OBA), một ở Cam pu chia và một ở Paraguay, sử dụng các nhà vận hành tư nhân địa phương để cung cấp nước cho người nghèo. Các nhà vận hành - được lựa chọn trên đấu thầu với mức trợ cấp ít nhất - được đảm bảo thanh toán cho việc đấu nối nước cho người nghèo, nhưng thời điểm thanh toán là *sau khi* đã cung cấp dịch vụ. Hai chương trình này sử dụng những hình thức nhắm đối tượng khác nhau - nhắm đối tượng bằng cách kiểm định tài sản và nhắm đối tượng theo địa lý - để đảm bảo rằng trợ cấp đến được với đối tượng dự trù.

Ở Cam pu chia, người ta quyết định đưa trợ cấp trực tiếp đến từng hộ gia đình: trong số 13.000 hộ sống ở bốn thị trấn, 3.000 hộ nghèo nhất (được xác định bằng một cuộc điều tra do xã thực hiện có sự kiểm định của tư vấn độc lập) sẽ được trợ cấp đấu nối. Ở Paraguay, *aguateros* (các doanh nghiệp nước quy mô nhỏ) thường chỉ hoạt động ở những khu ven đô kết hợp với các công ty xây dựng địa phương cung cấp dịch vụ nước cho các cộng đồng nông thôn nghèo.

Trong trường hợp Paraguay, các khu vực nông thôn còn thiếu dịch vụ và các thị tứ với tỷ lệ dân nghèo cao được chọn để hưởng trợ cấp. Ngoài ra, những khách hàng nghèo nhất được phép đối công lao động trong thời gian xây dựng để bù vào tiền trả cho nhà cung ứng dịch vụ.

hơn, hoặc để người dân chấp nhận mức giá dịch vụ cao hơn bằng cách cung cấp dịch vụ tốt hơn trước đã. Ví dụ, ở Ghi-nê vào những năm đầu thập niên 1990s Chính phủ đã ký kết thoả thuận cho thuê kéo dài 10 năm với một công ty cấp nước tư nhân. Trước cải cách giá nước là 0,12USD/m3. Theo ước tính giá nước trung bình sẽ cần tăng lên thành 0,76USD để đảm bảo thu hồi chi phí. Chính phủ cam kết tăng giá nước, nhưng muốn làm từ từ để người sử dụng có thời gian để thích nghi dần, cũng như để khu vực tư nhân có thời gian chứng tỏ sự cải thiện trong chất lượng dịch vụ trước khi người sử dụng thấy giá tăng. Trong giai đoạn chuyển đổi kéo dài sáu năm, Chính phủ giảm dần phần tiền trợ cấp trên tổng số tiền trong hoá đơn tiền nước của người sử dụng. Bằng cách đó, công ty tư nhân được tăng giá nước ngay từ đầu (qua đó thu hồi được chi phí), nhưng tác động lên người sử dụng được trì hoãn từ từ. Chương trình này cho phép Chính phủ tránh được trợ cấp thường xuyên cho tiêu dùng, nhờ đó hạn chế được tổng chi phí của trợ cấp.

Ví dụ, nếu các địa phương thấy có sự phản đối với mục tiêu hiện tại là thu hồi chi phí đầy đủ trong dịch vụ nước, hoặc về việc chi trả để tăng quy mô hệ thống nước thải, thì hình thức chuyển đổi quá độ trong trợ cấp có thể giúp xây dựng sự chấp nhận của người dân đối với mức giá dịch vụ cao hơn.

5.3.5 Hỗ trợ căn cứ vào đầu ra

Hỗ trợ căn cứ vào đầu ra (OBA) là một chiến lược sử dụng các trợ cấp căn cứ vào những kết quả hoạt động cụ thể để bổ sung hoặc thay thế phí người sử dụng trong việc cung cấp các dịch vụ cơ bản (xem Khung 5.3). Một chương trình Hỗ trợ căn cứ vào đầu ra cơ bản có đấu thầu cạnh tranh trong số các nhà vận hành tư nhân để giành quyền cung cấp dịch vụ (khuyến khích giảm chi phí trong việc cung cấp dịch vụ), và chỉ thanh toán trợ cấp khi doanh nghiệp đạt được đầu ra đã quy định sẵn từ trước (chuyển giao rủi ro thực hiện sang vai khu vực tư nhân). Hỗ trợ căn cứ vào đầu ra mang tính "cụ thể" theo nghĩa là nó đảm bảo sự thừa nhận rõ ràng về chuyện tại sao trợ cấp lại được cung cấp, ai đang được hưởng trợ cấp, ai là người cung cấp trợ cấp, trợ cấp cho hoạt động gì, và số tiền trợ cấp là bao nhiêu. So sánh OBA với những trợ cấp khác được thực hiện thông qua cách tính giá tăng dần theo block, trong đó nhiều người không nhận thức được là đang có trợ cấp và thường sẽ ngạc nhiên khi nghe nói rằng người sử dụng số lượng lớn được trợ cấp nhiều hơn so với người sử dụng số lượng ít, và khó có thể tính được tổng số tiền trợ cấp là bao nhiêu.[44] Nó căn cứ vào kết quả hoạt động bởi vì nó liên hệ việc chi trả cho người cung cấp dịch vụ với việc họ cung cấp dịch vụ đã được nêu rõ, hay còn gọi là đầu ra. Mối liên hệ này với đầu ra chuyển giao rủi ro thực hiện sang phía người cung cấp dịch vụ, tạo động cơ mạnh mẽ để đảm bảo đạt được đầu ra với chi phí thấp nhất.

Một chương trình Hỗ trợ căn cứ vào đầu ra đang được phát triển cho ngành nước ở Thành phố Hồ Chí Minh. Chương trình này sẽ tạo động cơ để doanh nghiệp cấp nước và các nhà thầu tư nhân giảm rò rỉ và đấu nối cho những người nghèo đã được nhắm đối tượng để họ được sử dụng dịch vụ. Các nhà cung ứng sẽ chỉ được thanh toán cho những đấu nối mà họ đã thực hiện sau khi chứng tỏ đã giảm được rò rỉ.

44. So sánh OBA với những trợ cấp khác được thực hiện thông qua cách tính giá tăng dần theo block, trong đó nhiều người không nhận thức được là đang có trợ cấp và thường sẽ ngạc nhiên khi nghe nói rằng người sử dụng số lượng lớn được trợ cấp nhiều hơn so với người sử dụng số lượng ít, và khó có thể tính được tổng số tiền trợ cấp là bao nhiêu.

5.4 Khuyến nghị

Các khuyến nghị gồm:

(5.1) Xây dựng chiến lược trợ cấp cho từng lĩnh vực cơ sở hạ tầng, xác định xem có cần cung cấp trợ cấp cho người nghèo không, và nếu cần thì làm thế nào để tối đa hoá lợi ích của những trợ cấp đó. Đảm bảo đánh giá liên lĩnh vực về những chiến lược này, nhằm đảm bảo những cơ chế cung cấp trợ cấp được sử dụng là những cơ chế hiệu quả nhất, và không có sự chồng chéo không cần thiết trợ cấp giữa các lĩnh vực khác nhau. (S)

(5.2) Lồng ghép các mục tiêu công bằng vào quy trình lập kế hoạch, đề ra phương pháp ưu tiên hoá các dự án và phân bổ đủ nguồn vốn để đạt được những mục tiêu đó. (M)

(5.3) Phát triển các cơ chế ở cấp tỉnh để đảm bảo rằng có đủ nguồn tiền để bảo dưỡng đường bộ cho các xã. (M)

(5.4) Rà soát lại các cơ chế định giá dịch vụ để đảm bảo đạt được các mục tiêu công bằng với mức chi phí thấp nhất cho doanh nghiệp công ích. (S)

(5.5) Khi sử dụng trợ cấp trong việc cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng, cần cân nhắc việc quy định rõ về đầu ra để làm tiêu chí cấp trợ cấp (ví dụ số kết nối mới, thay vì số tiền đầu tư) và cân nhắc xem có thể sử dụng cạnh tranh trong cung cấp trợ cấp (để giảm thiểu chi phí) được không. (M)

6. Ưu tiên hóa cải cách

Khó có thể thực hiện cùng một lúc tất cả những khuyến nghị được nêu trong báo cáo này. Chính phủ Việt Nam, giống như chính phủ ở bất cứ nước nào, có năng lực hạn chế để quản lý cải cách; một số cải cách được khuyến nghị ở đây, nhất là những cải cách thúc đẩy sự tham gia của tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng, có thể đặt ra những thách thức về chính trị; và một số cải cách có thể gặp phải sự phản đối của công chúng, nhất là bất cứ khuyến nghị nào mà dẫn tới tăng giá. Có thể xử lý những cải cách nhiều thách thức chính trị nhất bằng cách sử dụng những chương trình thí điểm: có thể vượt qua những khó khăn chính trị khi hiệu quả cải cách được chứng tỏ. Trong các lĩnh vực khác, để lựa chọn xem nên chú ý tới cải cách nào trước, Chính phủ Việt Nam có thể dựa vào một số tiêu chí như:

- Để các doanh nghiệp Việt Nam có khả năng cạnh tranh trên trường quốc tế thì cơ sở hạ tầng của Việt Nam về cơ bản phải ngang cơ với các đối thủ trong khu vực. So sánh khu vực có thể tạo cơ sở để đánh giá xem Việt Nam còn tụt hậu ở đâu. Điều tra thái độ doanh nghiệp có thể cung cấp những gợi ý về những lĩnh vực cụ thể mà doanh nghiệp thấy là quan trọng.
- Có thể có được ý tưởng về lợi ích tiềm năng của các loại cải cách khác nhau thông qua việc lập mô hình kinh tế cơ bản. Những ước tính đó có thể gợi ý xem lĩnh vực cơ sở hạ tầng nào có khả năng đem lại lợi ích lớn nhất, và vì thế đáng được chú ý tới nhất. Có thể mở rộng lập mô hình để phân tích về phân phối tác động cải cách để giúp Chính phủ xác định người được kẻ mất trong các cải cách khác nhau.
- Một cách khác nữa để ưu tiên hóa cải cách là căn cứ theo mức độ khó khăn của cải cách; xác định xem ở đâu có năng lực quản lý cải cách và mức độ phức tạp có thể quản lý được tại một thời điểm nhất định.

6.1. Năng lực cạnh tranh quốc tế

Phần 1.2, 2.3.1, và 4.1 trình bày một loạt so sánh quốc tế, thể hiện những ngành mà Việt Nam kém hơn so với các đối thủ trong khu vực. Trong số các chỉ tiêu tiếp cận được trình bày, Việt Nam kém hơn về vệ sinh và mật độ viễn thông. So sánh hiệu quả trong khu vực cho thấy cần cải thiện về nước không thu được phí, năng suất lao động ngành viễn thông, giá cuộc gọi quốc tế, thất thoát trong tải và phân phối điện, và chi bảo dưỡng đường.

Nếu Chính phủ tập trung vào cải thiện năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp, thì những đầu vào của doanh nghiệp như viễn thông và điện là đặc biệt quan trọng. Bảo dưỡng đường chưa đầy đủ có thể làm giảm năng lực cạnh tranh bởi vì nó làm tăng thời gian và chi phí vận tải hàng hoá tới thị trường.

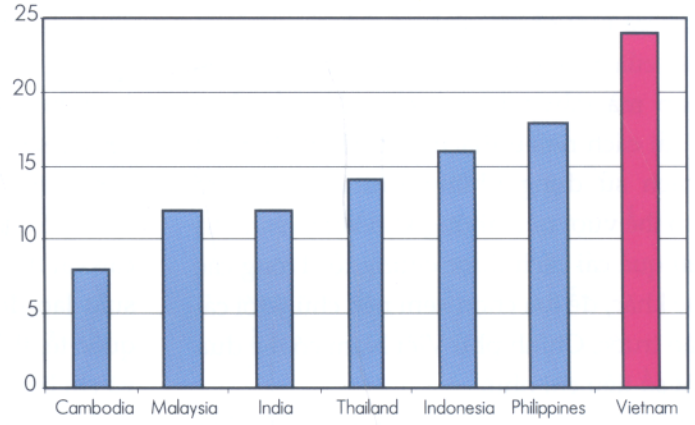
Điều tra quan niệm của doanh nghiệp có thể cung cấp một cái nhìn khác xem điều gì là quan trọng đối với năng lực cạnh tranh. Điều tra môi trường đầu tư của Ngân hàng Thế giới phỏng vấn các doanh nghiệp sản xuất nhỏ, vừa và lớn về 18 hạn chế tiềm năng đối với doanh nghiệp họ. Giao thông vận tải và điện được xếp thứ 3 và 4 trong số các hạn chế nghiêm trọng nhất. Giao thông được xem là hạn chế lớn nhất hoặc nghiêm trọng nhất đối với 24% các doanh nghiệp sản xuất, còn điện là hạn chế lớn nhất hoặc nghiêm trọng nhất đối với 19% doanh

nghiệp. Giao thông vận tải bị xem là hạn chế lớn hơn ở Việt Nam so với các nước láng giềng cũng tham gia điều tra này (xem Hình 6.1). Hình 6.2 nêu các lý do tại sao cơ sở hạ tầng bị xem là hạn chế đối với doanh nghiệp, trong số những doanh nghiệp đã nêu cơ sở hạ tầng như là hạn chế quan trọng thứ nhì đối với doanh nghiệp họ.

Về điện thì vấn đề chính theo quan niệm của doanh nghiệp là giá cả và chất lượng điện. 60% doanh nghiệp coi giá điện là đắt quá. Thực ra, EVN khá hiệu quả xét về mặt chi phí, và nếu muốn EVN bền vững được thì phải đảm bảo là mức giá điện thu hồi được chi phí, cho nên khó có thể làm được gì để giúp giải toả quan ngại này của doanh nghiệp về ngắn hạn. Quan trọng hơn, hơn 40% doanh nghiệp tỏ ra lo ngại về chất lượng kém của dịch vụ điện. Ước tính tình trạng mất điện và điện áp tăng vọt khiến các doanh nghiệp sản xuất thiệt hại tương ứng 3,2% doanh số của họ. Khoảng một phần ba doanh nghiệp đã mua máy phát điện để đối phó với tình trạng điện không ổn định của EVN. Trung bình tiền mua một máy phát điện tốn khoảng 79 triệu đồng (11.500 USD), còn tiền chạy tốn hết khoảng 1.649 đồng/kWh (khoảng 10 cent US/kWh, tức là gấp đôi giá điện trung bình của EVN), cho nên ngay cả với các doanh nghiệp có máy phát điện thì tình trạng điện không ổn định gây ra gánh nặng chi phí đáng kể. Những quan ngại này gợi ý rằng đầu tư để tăng thêm năng lực phát, tải và phân phối điện cũng như để giảm thất thoát hệ thống là những ưu tiên chính trong ngành điện.

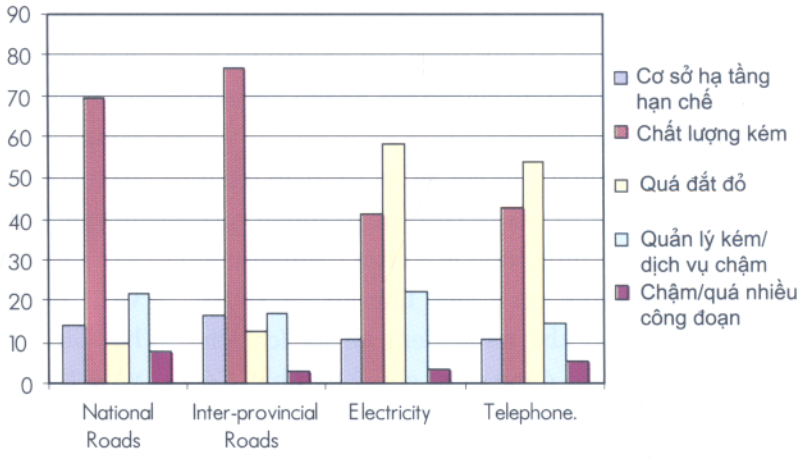
Trong lĩnh vực viễn thông, vấn đề chính theo quan niệm của các doanh nghiệp là giá cả và chất lượng. Như đã lý luận trong Chương 4, giải pháp tốt nhất có lẽ là dựa vào cạnh tranh. Có thêm cạnh tranh sẽ giúp đẩy giá xuống, và sẽ tạo cho người tiêu dùng có được lựa chọn nếu họ gặp vấn đề về chất lượng dịch vụ của một nhà cung cấp dịch vụ cụ thể nào đó.

Hình 6.1: Phần trăm doanh nghiệp xếp giao thông là một hạn chế nghiêm trọng



Nguồn: Điều tra môi trường đầu tư Việt Nam (2005)

Hình 6.2: Vấn đề cụ thể về cơ sở hạ tầng theo quan niệm của doanh nghiệp



Nguồn: Điều tra môi trường đầu tư Việt Nam (2005), phản hồi từ các doanh nghiệp đã nêu các lĩnh vực cơ sở hạ tầng cụ thể là lĩnh vực cần ưu tiên số 1 hoặc số 2 để cải thiện cơ sở hạ tầng.

6.2. Ước tính về tác động của cải cách

Những kỹ thuật lập mô hình kinh tế đơn giản có thể cung cấp những phương pháp thay thế để giúp Chính phủ xác định các ưu tiên cải cách. Bảng 6.1 tóm tắt kết quả từ việc lập mô hình đơn giản đối với các cải cách có thể thực hiện trong ngành nước và giao thông. Các mô hình này ước tính thặng dư bổ sung của người tiêu dùng qua một vài năm, là kết quả thu được từ cải cách giả định. Các chi tiết về giả định và phương pháp lập mô hình được cung cấp trong phụ lục của quyển Chiến lược Cấp nước và Vệ sinh và quyển Chiến lược Ngành Giao thông.

Cần lưu ý khi diễn giải kết quả trong Bảng 6.1. Các mô hình đơn giản được sử dụng không phản ánh đầy đủ lợi ích của những cải cách được giả định. Ví dụ, kết quả về nước không bao hàm lợi ích về y tế công cộng. Kết quả về bảo dưỡng đường được tính căn cứ vào giá trị của thời gian tiết kiệm được và hao mòn xe cộ giảm được, và chưa tính đủ tác động thúc đẩy tăng trưởng nhờ có mạng lưới đường bộ tốt hơn. Tuy nhiên, có thể lập ra những mô hình chi tiết hơn khi đã biết rõ hơn về những cải cách cụ thể được đề xuất ở Việt Nam.

Mục đích của những ví dụ này là nhằm minh hoạ kỹ thuật lập mô hình để hỗ trợ cho việc đề ra ưu tiên. Với cải cách giá nước, giả định về mức giá có thể được xác định bằng cách tham chiếu tới mức chuẩn chi phí hiện tại, như chi phí vận hành, bảo dưỡng và chi phí vốn mới. Về giảm chi phí, có thể đưa ra các giả định về mức độ cải thiện bằng cách tham chiếu tới kinh nghiệm quốc tế. Có thể lập mô hình đơn giản về cầu của người sử dụng dựa vào những ước tính quốc tế về độ co giãn theo giá của cầu, mức tiêu thụ hiện nay, và căn cứ vào tốc độ tăng cầu từ

Bảng 6.1:
Lợi ích của các cải cách có thể có

Lĩnh vực	Cải cách	Giá trị hiện tại ròng của lợi ích ($)	Lợi ích (% GDP)
Nước	(i) tăng 40% giá nước ở thành thị trong 4 năm, đầu tư lại vào việc mở rộng đấu nối nước.	2,2 tỷ USD	0,7%
	(ii) tăng 40% giá nước ở thành thị trong 4 năm; & giảm 25% chi phí điện trong 2 năm; & giảm chi phí vốn trung bình đối với nhóm tứ phân (25%) các nhà máy nước hoạt động hiệu quả nhất; nguồn thu nhập bổ sung được đầu tư lại để mở rộng đấu nối nước.	5,1 tỷ USD	1,3%
Đường bộ	(i) chi ngân sách đủ để bảo dưỡng đường bộ như trong điều kiện hiện tại (khoảng 73 triệu USD một năm so với mức hiện nay là chỉ khoảng 39 triệu USD).	2,5 tỷ USD	0,7%
	(ii) chi ngân sách bảo dưỡng tối ưu (khoảng 93 triệu USD), nhờ đó đạt được lợi ích ròng lớn nhất từ bảo dưỡng.	6,3 tỷ USD	1,8%

Ghi chú: Các cải cách được giả định ở đây tạo ra một dòng lợi ích ròng, được chiết khấu với tỷ lệ 10% để tìm ra giá trị hiện tại ròng. Lợi ích tính bằng % GDP được tính bằng cách đơn giản là cộng tất cả các lợi ích hàng năm lại, chia cho tổng GDP hàng năm trong thời kỳ tương ứng. GDP hàng năm được tính dựa trên con số 39.157 triệu USD của năm 2003, rồi cho tăng với tốc độ 7% một năm.

trước tới nay. Sử dụng những giả định như vậy có thể giúp có được ý tưởng về mức độ tương đối của những lợi ích có thể thu được từ các loại cải cách khác nhau.

Các kỹ thuật lập mô hình khó áp dụng hơn trong trường hợp các cải cách thể chế hoặc cải cách liên ngành. Nhưng thường thì những cải cách như vậy có thể được xét từ góc độ mở rộng đầu tư, tránh được chi phí hoặc một hình thức nào đó về thay đổi chi phí hoặc giá cả trong từng ngành. Ví dụ, cải cách thể chế mà dẫn tới các quy trình quy hoạch tốt hơn có thể giúp loại bỏ những vấn đề như khi các ngân hàng thương mại quốc doanh cho vay cho các dự án giao thông mà vẫn chưa được phê duyệt tài chính. Có thể tính ra được giá trị hiện tại ròng của những

Khung 6.1: Lập mô hình về lợi ích của cải cách ở Ô-xtrây-li-a

Đầu những năm 1990s Hội đồng Chính phủ Ô-xtrây-li-a (CoAG), gồm chính quyền cấp quốc gia, cấp bang và lãnh thổ, đã tiến hành đánh giá về chính sách cạnh tranh quốc gia. Báo cáo đánh giá khuyến nghị những cải cách sâu rộng nhằm tăng thêm cạnh tranh một cách hệ thống trong toàn bộ nền kinh tế. CoAG lúc bấy giờ cũng cân nhắc các chương trình cải cách ngành, kể cả việc thiết lập các thị trường cạnh tranh quốc gia về điện và khí đốt, thực hiện cách tiếp cận trên toàn quốc để tính phí đường bộ theo hướng phản ánh mức độ làm hỏng đường đối với những loại xe nặng, và một hệ thống định giá và mua bán nguồn tài nguyên nước.

Tất cả các cải cách này được gọi chung là Chính sách Cạnh tranh Quốc gia (NCP). Thực thi những cải cách sâu rộng như vậy có nhiều lợi ích và chi phí tiềm năng: có thể cải thiện hiệu quả, nhưng cũng có thể dẫn tới mất việc làm do tái cơ cấu, các tác động phân phối khác, và ảnh hưởng tới quan hệ tài khoá giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương.

Trước khi nhất trí thực hiện Chính sách Cạnh tranh Quốc gia, Hội đồng Chính phủ Ô-xtrây-li-a yêu cầu Uỷ ban Năng suất tiến hành đánh giá các tác động có thể có của chính sách này, Uỷ ban Năng suất là cơ quan chính phủ có kỹ năng chuyên môn về kinh tế học để đánh giá tác động của các cải cách tiềm năng. Họ sử dụng mô hình Cân bằng Tổng thể Tính toán được (CGE) để ước tính tác động của các cải cách được đề xuất. Cách tiếp cận cơ bản là giả định rằng cạnh tranh nhiều hơn sẽ dẫn tới giảm chi phí khi mà cơ sở hạ tầng và các ngành công nghiệp khác tiếp cận dần tới tập quán tốt nhất của quốc tế. Uỷ ban thấy những cải cách có thể làm tăng GDP của Ô-xtrây-li-a lên khoảng 5,5%, đây là ước tính "bao ngoài" về những lợi ích có thể có. Báo cáo này giúp tranh thủ được sự ủng hộ trong nội bộ chính phủ để có thể thực hiện Chính sách Cạnh tranh Quốc gia vào năm 1995.

Năm 1999, nảy sinh các quan ngại chính trị về việc các cải cách về chính sách cạnh tranh gây ảnh hưởng không tốt đối với những vùng nông thôn. Người ta lại dùng mô hình CGE và phương pháp "bao ngoài" để đánh giá tác động của một tiểu tập hợp các cải cách NCP liên quan riêng tới các vùng nông thôn. Báo cáo trình bày kết quả tách riêng theo vùng. Nói chung, báo cáo chỉ ra lợi ích từ tiểu tập hợp cải cách bằng khoảng 2,5% GDP, và cho thấy những tác động tiêu cực ở vùng nông thôn là kết quả của những xu hướng kinh tế không liên quan gì tới Chính sách Cạnh tranh Quốc gia.

Năm 2005, Uỷ ban tiến hành đánh giá tác động thực tế của Chính sách Cạnh tranh Quốc gia tính tới thời điểm đó. Uỷ ban thấy rằng khó có thể tách tác động của NCP ra khỏi nhiều yếu tố khác cùng ảnh hưởng tới các kết quả kinh tế. Để có được những chỉ số thể hiện phần nào, Uỷ ban tìm cách lượng hoá những lợi ích trong toàn bộ nền kinh tế nhờ cải thiện năng suất và giá cả quan sát được trong những năm 1990s về điện, khí đốt, nước đô thị, viễn thông, giao thông đô thị, cảng, vận tải hàng hoá đường sắt. Việc lập mô hình cho thấy cải thiện năng suất và giá cả đã làm tăng GDP của Ô-xtrây-li-a lên khoảng 2,5%.

Trong nhiều lĩnh vực được nghiên cứu trong năm 2005, Chính sách Cạnh tranh Quốc gia và các cải cách khác được công nhận là đã có tác động then chốt, nhưng còn có những ảnh hưởng khác cũng tạo ra cải thiện năng suất cho nên xét khía cạnh này thì lợi ích của cải cách có thể bị tính quá cao. Mặt khác, mô hình cũng không bao quát hết tất cả mọi lĩnh vực bao quát của cải cách NCP; không tính tới những tác động từ năm 2000 (việc áp dụng thuế VAT năm 2000 phức tạp hoá các phân tích sau năm đó); và không xét tới lợi ích động của các thị trường cạnh tranh hơn. Uỷ ban cho rằng lợi ích đầy đủ lớn hơn khá nhiều so với con số có được từ việc lập mô hình.

Nguồn : Uỷ ban Năng suất (2005).

khoản lỗ mà các ngân hàng và công ty xây dựng phải chịu, so với trường hợp giả định nếu các dự án có vấn đề không hề được thực hiện. Một cách tính như vậy sẽ cho biết về giá trị của cải cách thể chế được đề xuất, xét từ góc độ tránh được những tổn thất tương tự trong tương lai.

Có thể tính ra các ngưỡng trên và ngưỡng dưới của các lợi ích của cải cách, để có được ý tưởng về khoảng lợi ích có thể có được khi khó có thể xác định được kết quả chính xác. Có thể thiết lập một thể chế chuyên môn, như Uỷ ban Năng suất của Ô-xtrây-li-a (Khung 6.1) để giúp công việc đang tiến hành để xác định các cải cách tiềm năng và đo lường tác động có thể có của chúng, không chỉ trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng mà còn trong toàn bộ nền kinh tế.

6.3 Năng lực quản lý cải cách

Ở tất cả các nước, có một nhóm người nhỏ tham gia ra những quyết định cải cách quan trọng. Điểm khác biệt giữa các nước là ở định nghĩa thế nào là quyết đinh "quan trọng". Khi Thủ tướng có thể yên tâm uỷ quyền quyết định cho các bộ trưởng chuẩn bị tất cả mọi chi tiết trước khi đề xuất cải cách được đưa ra trước Quốc hội, thì năng lực cải cách của nước đó được nhân lên nhiều lần so với tình huống khi Thủ tướng phải phê duyệt mọi chi tiết từ đầu đến cuối. Và cũng sẽ có được năng lực cải cách lớn hơn nhiều nếu như các bộ trưởng có thể tin tưởng giao phó quyền quyết định cho bộ máy của mình, chỉ cần thỉnh thoảng hướng dẫn và phê duyệt những quyết định quan trọng.

Ở Việt Nam, có thể tin tưởng giao cho các bộ ngành soạn thảo những đường hướng chính của các cải cách nhằm cải thiện phúc lợi của người dân. Nhưng như đã nêu trong Chương 3 về lập kế hoạch; khi nảy sinh vấn đề liên ngành thì Chính phủ chưa có các quy trình tốt để đảm bảo tham vấn và phối hợp một cách đầy đủ và kịp thời. Điều này có thể cản trở những nỗ lực cải cách ngành.

Cho dù năng lực hiện tại về việc uỷ quyền quyết định có ra sao đi chăng nữa thì khi xem xét các vấn đề ưu tiên cải cách cơ sở hạ tầng, các nhà ra quyết định ở Việt Nam phải cân nhắc năng lực của từng bộ quản lý cơ sở hạ tầng trong việc quản lý nhiều cải cách khác nhau. Một số cải cách đòi hỏi phải có sự điều phối, và cần có vai trò đặc biệt của những bộ ngành trung ương như Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Bởi vì vai trò điều phối đòi hỏi nhiều năng lực, nên hiện tại chỉ có thể thực hiện vài cải cách mà cần phải có điều phối. Những hạn chế về năng lực này sẽ định hướng các ưu tiên khi lựa chọn xem nên theo đuổi cải cách nào trong số các cải cách được đề xuất.

Cần có các quy trình tham khảo ý kiến giữa các ban ngành trước khi tiến hành ra quyết định ở cấp cao. Nên thiết kế quá trình tham khảo ý kiến để đạt được sự đồng thuận tối đa ở cấp thấp hơn, nêu bật những lĩnh vực còn đang bất đồng ý kiến để các nhà ra quyết định ở cấp cao giải quyết. Để một hệ thống như vậy vận hành hiệu quả, thì công chức cấp dưới phải phát triển các kỹ năng chính sách sao cho các bộ trưởng có thể tin tưởng rằng không cần phải xem lại các kết quả trình lên họ. Và bản thân điều này lại đòi hỏi là các cán bộ được huấn luyện để biết cách đặt câu hỏi đối với các chính sách hiện tại, so sánh chúng với những phương án khác có thể có, và xác định những chính sách để tối đa hoá phúc lợi. Khả năng đặt câu hỏi chính sách có thể gây khó khăn. Nhưng nếu không thì bộ máy chính phủ sẽ mãi bị hạn chế về năng lực chính sách, cản trở khả năng uỷ quyền xây dựng các chính sách cũng như hạn chế số cải cách mà có thể được xây dựng đồng thời.

6.4 Các ưu tiên cải cách chủ chốt

Giả sử từng bộ ngành liên quan có khả năng quản lý tối thiểu là một ưu tiên cải cách lớn, kết hợp với tầm nhìn có được từ hai phương pháp đã được gợi ý để đánh giá các lĩnh vực

ưu tiên, thì sẽ có được cơ sở để xác định những ưu tiên đó.

6.4.1 Các bộ ngành trung ương

Ở các bộ như Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Xây dựng, ưu tiên chính là phát triển ra các cơ chế tốt hơn để lựa chọn, theo dõi và đánh giá dự án. Các bộ ngành trung ương có thể đóng vai trò dẫn đầu trong việc xây dựng năng lực liên ngành nhằm cải thiện chất lượng của các nghiên cứu khả thi dự án và các hoạt động theo dõi & đánh giá. Mục đích là làm sao có được các phân tích có chất lượng cao thể hiện tỷ suất hoàn vốn kỳ vọng và tỷ suất thực tế. Cần sử dụng những ước tính này làm tiêu chí cơ bản trong việc lựa chọn dự án được duyệt ngân sách.

Chương 3 nêu bật nhu cầu cần tích hợp tốt hơn việc lập kế hoạch tài chính với các khía cạnh khác của lập kế hoạch nói chung. Cần phải tìm ra cơ chế để phân bổ nguồn thu ngân sách cho các dự án cơ sở hạ tầng khi cần thiết, và sẽ không sử dụng nguồn ngân sách đó khi không có chủ ý mà thay vào đó sẽ sử dụng các nguồn vốn khác cho những dự án có lợi nhuận xã hội. Cần gắn những quy trình này vào những khuôn khổ kết quả, đưa ra các chiến lược gắn từng dự án vào các mục tiêu phát triển do các bộ ngành xây dựng.

Các cải cách thị trường vốn nêu trong Chương 2 sẽ đòi hỏi phải có một loạt các cải cách, nhiều trong số đó thuộc trách nhiệm của Bộ Tài chính. Trong số các cải cách này, thì việc chuẩn bị dọn đường cho tư nhân đầu tư vào cơ sở hạ tầng là một ưu tiên đặc biệt, xét tầm quan trọng đã nêu của đầu tư tư nhân trong ngành điện cũng như vai trò tiềm năng của đầu tư tư nhân để tạo nguồn vốn và cải thiện hiệu quả trong các lĩnh vực khác. Ở đây Bộ Kế hoạch và Đầu tư có vai trò then chốt. Việc cải cách khuôn khổ pháp lý về BOT là một bước, nhưng còn cần phải cải thiện hơn nữa về chuẩn bị dự án và thể chế quản lý. Các nỗ lực để xây dựng chuyên môn quản lý điều tiết có thể bắt đầu từ việc chú trọng hơn tới quản lý điều tiết căn cứ vào các quy định trong khu vực công.

6.4.2 Các ngành dọc

Mỗi bộ chịu trách nhiệm về một lĩnh vực cơ sở hạ tầng cần soạn thảo một khung kết quả cho ngành mình, liên hệ các mục tiêu phát triển, chiến lược, và các chỉ số hoạt động cơ bản. Bất cứ dự án đầu tư nào được đề xuất cũng cần phải xem xét theo tối thiểu là một trong những chiến lược đã được xác định. Những khung kết quả này sẽ giúp cải thiện sự gắn kết chung của quy trình phê duyệt đầu tư của Việt Nam vào với các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

Một thách thức lớn đối với Bộ Giao thông là làm sao phát triển các thể chế để có thể đo lường nhu cầu bảo dưỡng, cung cấp dịch vụ bảo dưỡng với chi phí ít nhất, và đảm bảo có đủ nguồn lực tài chính để chi trả cho những dịch vụ này. Có nhiều dấu hiệu cho thấy rằng hiện nay bảo dưỡng chưa được chú ý tới một cách đầy đủ, dù có những lợi ích lớn có thể thu hồi được từ việc chi bảo dưỡng. Nhưng cải thiện thông tin là bước đi đầu tiên để nhận thức và giải quyết vấn đề.

Trong ngành điện thách thức lớn nhất là tạo năng lực đủ để thoả mãn nhu cầu đang tăng. Trong khi quy mô của chương trình đầu tư công sẽ tăng một cách tương đối so với những năm trước, thì thách thức lớn hơn là làm sao để thu hút đầu tư tư nhân quy mô lớn trong các dự án IPP. Bộ Công nghiệp cần có những nỗ lực lớn trong việc chuẩn bị dự án, đảm bảo đấu thầu cạnh tranh quốc tế, và đảm bảo phân bổ rủi ro một cách hợp lý giữa khu vực công và nhà đầu tư tư nhân.

Ngành viễn thông đã trở thành một ngành cạnh tranh cao do tư nhân quản lý ở nhiều nếu không phải là hầu hết các nước. Các ngành cạnh tranh tỏ ra hiệu quả hơn so với các độc quyền nhà nước xét theo một loạt các thước đo. Ưu tiên

cải cách trong ngành viễn thông ở Việt Nam nên tập trung vào việc tăng cường mức độ cạnh tranh và cải thiện cơ chế quản lý điều tiết để đảm bảo những điều khoản tiếp cận thoả đáng đối với mạng của VNPT.

Trong lĩnh vực nước và vệ sinh, các ưu tiên được thúc đẩy bởi các mục tiêu phát triển của Việt Nam. Bảng 2.3 của quyển Chiến lược Cấp Nước và Vệ sinh đề ra các chỉ tiêu về tiếp cận nước và vệ sinh tốt hơn, được xác định trong chiến lược ngành của Chính phủ, Chiến lược Tăng trưởng và Giảm Nghèo Toàn diện, Mục tiêu Phát triển của Việt Nam, và Chiến lược Môi trường của Chính phủ. Dù chọn chỉ tiêu nào đi chăng nữa, thì cũng đều cần phải tăng đầu tư thêm nhiều cho ngành này. Việc tăng giá nước sẽ giúp đáp ứng nhu cầu đầu tư về dịch vụ nước. Nhưng sự sẵn sàng chi trả cho vệ sinh lại kém hơn nhiều so với những lợi ích chung của vệ sinh. Có lý do để biện luận cho vai trò lớn hơn của việc dùng tiền ngân sách công để tài trợ cho dịch vụ vệ sinh và xử lý nước thải. Thực thi tăng giá nước là ưu tiên cao nhất trong lĩnh vực này, nhưng ưu tiên tiếp theo là đạt được mức vốn ngân sách nhiều hơn để đầu tư vào vệ sinh.

Phụ lục 1
Khả năng mở rộng cạnh tranh các lĩnh vực cơ sở hạ tầng

Đường bộ

Hệ thống đường quốc lộ do Bộ Giao thông quản lý, một nửa trong đó được giao cho Sở Giao thông tỉnh. Đường địa phương do Phòng Giao thông huyện và Uỷ ban Nhân dân xã quản lý.

Đấu thầu cạnh tranh được sử dụng trong xây dựng đường bộ, nhưng cạnh tranh ở đây là giữa các doanh nghiệp nhà nước tất cả đều sử dụng những tiêu chí giống nhau để chuẩn bị bài thầu của mình, và thường họ đưa ra những giá bỏ thầu tương tự nhau. Điều này cho thấy có thể có sự câu kết thông đồng với nhau trong các bài thầu hoặc là cần phải có nhiều đối thủ cạnh tranh hơn để có sự cạnh tranh mạnh mẽ.

Có thể áp dụng "cạnh tranh giành thị trường" đối với các đường thu phí (xây dựng và/hoặc bảo dưỡng), hoặc là thông qua phí cầu đường trực tiếp hoặc "phí bóng" tức là Chính phủ chi trả cho nhà vận hành cho từng phương tiện giao thông sử dụng con đường đó. Có thể sử dụng sự cạnh tranh như vậy để làm giảm tổng chi phí đường bộ bởi vì nhà vận hành đường thu phí có động cơ để tìm ra sự kết hợp tối ưu giữa chi xây dựng và chi bảo dưỡng — tiêu chuẩn xây dựng mà kém thì dẫn tới chi phí bảo dưỡng cao.

Đường sắt Cục quản lý đường sắt Việt Nam (VNRA) trực thuộc Bộ Giao thông xây dựng kế hoạch đầu tư. Tổng công ty đường sắt Việt Nam (VNR) vận hành hai công ty vận tải hành khách, 1 công ty vận tải hàng hoá và một nhóm các đơn vị quản lý cơ sở hạ tầng khu vực. Vì thế nên không có sự cạnh tranh trong ngành đường sắt của Việt Nam, mặc dù cả ngành đường sắt nói chung phải đối mặt với cạnh tranh từ ngành đường bộ.

Trên thế giới, nhiều nước đã áp dụng "cạnh tranh giành thị trường" thông qua các hợp đồng nhượng quyền cho các công ty đường sắt khu vực. Ở Anh cơ sở hạ tầng đường sắt (hệ thống đường ray và các ga tàu) đã được tách thành một công ty để tạo điều kiện cạnh tranh giữa các công ty dịch vụ (vận hành tàu và toa) trên cùng các tuyến. Cách tạo ra sự cạnh tranh trực tiếp như vậy đã gây ra nhiều tranh cãi, bởi vì có tính kinh tế trong việc kết hợp giữa vận hành đường ray và vận hành dịch vụ trong một công ty tích hợp theo chiều dọc. Một cách tiếp cận khác với cùng mục tiêu tạo sự cạnh tranh là vẫn duy trì công ty tích hợp theo chiều dọc, nhưng bắt buộc tạo tiếp cận của bên thứ ba cho các nhà vận hành dịch vụ mới.

Việt Nam hiện nay đang bàn tới việc lựa chọn xem nên tách cơ sở hạ tầng đường ray ra khỏi dịch vụ tàu, hay là nên chỉ đơn giản yêu cầu Cục đường sắt tạo tiếp cận hệ thống đường ray cho các nhà vận hành bên thứ ba.

Đường thuỷ

Việt Nam có khoảng 8.000 km đường thuỷ thương mại, 70% trong số này thuộc quyền quản lý của Cục đường thuỷ Việt Nam, phần còn lại thuộc quyền quản lý của các Sở Giao thông và Sở Nông nghiệp ở các tỉnh. Các cảng và bến đỗ do các tỉnh vận hành. Việc quản lý các xà lan lớn có sự kết hợp cả tư nhân lẫn doanh nghiệp nhà nước, trong khi các tàu nhỏ thường do tư nhân vận hành. Phí sử dụng cơ

sở hạ tầng đường thuỷ thấp, hạn chế quy mô cạnh tranh.

Trên thế giới ít có nước nào có hệ thống đường thuỷ nội bộ quan trọng đến như của Việt Nam, nên ít có kinh nghiệm quốc tế để học tập. Mặc dù không phải là không thể thực hiện được về mặt vật chất, nhượng quyền khai thác các tuyến đường thủy sẽ đặt ra những khó khăn thực tế lớn trong việc tạo nguồn thu để trang trải chi bảo dưỡng và tiếp tục đầu tư. Những công cụ tạo nguồn thu hứa hẹn hơn đó là tăng phí sử dụng cảng và đăng ký tàu, những biện pháp không cần phải có cạnh tranh mới áp dụng được. Các hợp đồng bảo dưỡng cần phải được đấu thầu cạnh tranh.

Cảng

Việt Nam có 80 cảng. Các cảng lớn như Hải Phòng, Đà Nẵng, Sài Gòn và Mỹ Tho do VINALINES vận hành, còn những cảng nhỏ do Cục hàng hải vận hành, cả hai đều là doanh nghiệp nhà nước. Trong ngành này có sự cạnh tranh hạn chế. Hiện đang cân nhắc việc xây dựng cảng biển nước sâu để phục vụ Thành phố Hồ Chí Minh, và xây dựng trung tâm chuyển tàu.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy có một số cơ chế để áp dụng cạnh tranh vào lĩnh vực cảng. Có thể áp dụng cạnh tranh giành thị trường bằng cách nhượng quyền khai thác từng cảng cho doanh nghiệp nào trả mức phí cao nhất cho Chính phủ, hoặc mức giá thấp nhất cho người chở hàng. Nếu lưu lượng kết nối liên hoàn giữa giao thông thuỷ - bộ - hoả đủ lớn, các cảng có thể cạnh tranh trực tiếp với nhau. Ví dụ, Thành phố Hồ Chí Minh có thể dùng dịch vụ của cảng Sài Gòn hoặc có thể gửi hàng tới Mỹ Tho và hoàn thành nốt chặng đường còn lại bằng đường sắt hoặc đường bộ. Cuối cùng, ở những cảng lớn có nhiều bến đỗ, thì việc nhượng quyền từng bến đỗ cho tư nhân vận hành có thể khiến từng bến cạnh tranh trực tiếp với nhau. Nói chung, cạnh tranh trực tiếp đem lại cải thiện kết quả tốt hơn là cạnh tranh giành thị trường.

Hiện tại việc áp dụng cạnh tranh vào lĩnh vực cảng chưa được đưa vào chương trình nghị sự. Có thể nhượng quyền vận hành một cảng lớn làm thí điểm. Luôn có các cảng khác như là sự bảo đảm trong trường hợp thất bại, nhưng có nhiều khả năng là sự xuất hiện của một đối thủ cạnh tranh mạnh sẽ thúc đẩy cải thiện hoạt động cảng trong khu vực.

Điện

Có thể có mức độ cạnh tranh cao trong các thị trường điện, những nước tiên tiến nhất có các thị trường bán buôn tại chỗ trong đó giá điện và lệnh đặt mua được xác định vài phút một lần bởi sự cạnh tranh giữa nhiều công ty phát điện, và từng hộ gia đình có thể chọn nhà cung ứng điện cho mình. Truyền tải và phân phối vẫn là những độc quyền tự nhiên có chịu sự điều tiết ở tất cả các hệ thống. Cạnh tranh trong phát điện và bán lẻ loại trừ nhu cầu về sự điều tiết của Chính phủ đối với giá điện. Hơn nữa, giá cả đóng vai trò như là một dấu hiệu về những hạn chế năng lực phát điện sắp tới, khiến nhà đầu tư có ý định đầu tư mới khi có nhu cầu. Niềm hy vọng ở đây là các dấu hiệu thị trường sẽ tạo chi đầu tư hiệu quả hơn là sự quy hoạch của nhà nước, nhưng có lẽ còn quá sớm để đánh giá về lập luận này bởi vì những thị trường cạnh tranh cao độ như vậy chưa triển khai được lâu, và chỉ tồn tại ở một vài nước.

Việt Nam còn xa mới tới một mô hình kinh doanh như vậy. Cạnh tranh được áp dụng một cách ít ỏi thông qua đấu thầu cạnh tranh với nhà sản xuất điện độc lập (IPPs) trong dự án Phú Mỹ 2.2 và Phú Mỹ 3. Trong mô hình này "người mua duy nhất" (EVN) ký kết hợp đồng "thoả thuận mua điện" (PPA) dài hạn với doanh nghiệp tư nhân đã bỏ thầu để cung cấp điện với mức giá thấp nhất Bằng cách này cạnh tranh

giúp giảm giá điện mà EVN mua. IPPs cũng giúp đa dạng hoá nguồn tài chính. EVN dự tính trong những năm tới sẽ mua khoảng 50% công suất phát điện cần có thêm bằng cách sử dụng IPPs. Sẽ là hợp lý nếu Việt Nam tăng cường sử dụng IPPs để mở rộng năng lực phát điện, nhưng cần tăng cường sử dụng đấu thầu cạnh tranh nhiều hơn so với trước và, như đã nói trong phần vốn đầu tư, cần tăng giá điện bán cho người sử dụng để đảm bảo là EVN có năng lực chi trả cho điện mà họ mua.

Việt Nam có kế hoạch áp dụng cạnh tranh nhiều hơn theo ba giai đoạn. Trong giai đoạn đầu, bắt đầu từ năm 2009, các nhà phát điện sẽ đấu thầu để bán điện vào một tập hợp điện chung, và EVN là người mua duy nhất. Trong giai đoạn hai, bắt đầu từ khoảng năm 2014, người sử dụng lớn như những công ty phân phối hoặc những nhà sản xuất công nghiệp lớn sẽ được quyền ký hợp đồng song phương với các nhà phát điện, để tránh tình trạng EVN là người mua duy nhất. Trong giai đoạn ba, bắt đầu từ khoảng năm 2022, người sử dụng nhỏ dưới hình thức bán lẻ sẽ được quyền chọn nhà cung ứng điện của mình.

Cạnh tranh có được nhờ những cải cách này sẽ giải phóng những lực lượng mạnh mẽ để cải thiện hiệu quả trong ngành điện, về cả vận hành cũng như trong mở rộng hệ thống. Nhưng sẽ có một số vấn đề khó khăn trong việc quản lý quá trình chuyển đổi này. Trong quá trình hướng tới giá điện được xác định một cách cạnh tranh trong tình huống thiếu năng lực sản xuất, giá cả thị trường có thể lên rất cao khiến siêu lợi nhuận đổ về cho các công ty phát điện. Về ngắn hạng cần đầu tư nhiều vào năng lực sản xuất, và sẽ cần có các IPP để giúp lấp đầy sự thiếu hụt về năng lực sản xuất. Nhưng các IPP đòi hỏi phải có sự bảo đảm về giá điện mà họ sẽ nhận được. Các kế hoạch tiến tới định giá cạnh tranh mang tính không chắc chắn có thể làm nản chí nhà đầu tư tư nhân (cho dù giá cả được xác định theo cơ chế đó có thể khá cao đi chăng nữa). Cuối cùng, các kế hoạch hiện tại dường như đều theo hướng duy trì sở hữu của EVN đối với các tài sản phát điện. Cũng khó tin rằng EVN sẽ không thiên vị các chi nhánh phát điện của mình trong vai trò là người mua điện duy nhất. Mâu thuẫn lợi ích của EVN sẽ làm nản lòng nhà đầu tư tư nhân ở các công ty phát điện cạnh tranh. Những thách thức trong quá trình chuyển đổi được thảo luận kỹ hơn trong quyển nói về điện.

Viễn thông

Trên trường quốc tế, dịch vụ viễn thông di động và cả điện thoại cố định đã trở thành những lĩnh vực mang tính cạnh tranh cao. Đáng tiếc là Việt Nam còn tụt hậu so với tập quán tốt nhất của quốc tế. Tổng Công ty Bưu chính Viễn thông (VNPT) thuộc sở hữu nhà nước thống lĩnh thị trường này với 90-94% thị phần chung (kể cả trong những mảng như xây lắp thiết bị). VNPT thống lĩnh về dịch vụ điện thoại cố định ở mọi hình thức: nội hạt, đường dài, đường thuê riêng và quốc tế, và thông qua hai công ty con, Vinaphone và Mobifone, thống lĩnh luôn cả thị trường điện thoại di động.

Dù sao thì cũng có ý định chính thức để thúc đẩy cạnh tranh. Vinaphone và Mobifone, dù đều là công ty con của VNPT, dường như có vẻ cạnh tranh với nhau, có lẽ một phần bởi vì hai công ty này có hợp đồng hợp tác kinh doanh với các đối tác nước ngoài khác nhau. Bốn doanh nghiệp nhà nước được cấp phép gia nhập thị trường điện thoại cố định và di động gồm SPT, Viễn thông Hà Nội, Viễn thông Điện lực, và Viettel. Bốn công ty này đã có sự hiện diện nhỏ trong thị trường điện thoại cố định, bởi vì từ trước họ đều có những mạng lưới riêng của mình. Bốn công ty này mới triển khai hoạt động trên thị trường di động. SPT chỉ có mặt ở Thành phố Hồ Chí Minh, và thuộc sở hữu của VNPT với tỷ lệ 18%; Công ty Viễn thông Hà Nội chỉ có mặt ở Hà Nội; Viettel là một doanh nghiệp nhà nước thuộc

quân đội, và Công ty Viễn thông Điện lực thuộc sở hữu của EVN, công ty điện quốc gia.

Có lẽ còn quá sớm để đánh giá về việc có thêm sự cạnh tranh gần đây từ cách doanh nghiệp nhà nước. Nhưng tiến bộ chắc sẽ chậm vì VNPT vẫn thống lĩnh thị trường. Thành công của việc quản lý kết nối liên mạng sẽ có ý nghĩa quan trọng đối với thành công của những doanh nghiệp mới gia nhập, bởi vì nếu doanh nghiệp thống lĩnh từ chối hoặc cản trở tiếp cận đối với mạng của doanh nghiệp đó, khách hàng của các mạng mới sẽ chỉ thực hiện được rất ít các cuộc gọi. Hiện nay chưa có một quy trình minh bạch nào để giải quyết hoặc yêu cầu xem xét các tranh chấp hoặc mức cước kết nối liên mạng. Cũng còn cần chờ xem liệu cạnh tranh giữa các doanh nghiệp nhà nước có thể duy trì được hay không. Trong một thị trường tăng trưởng nhanh, rủi ro của việc thất bại kinh doanh được giảm thiểu, nhưng thất bại vẫn có thể xảy ra. Không có lý do gì để Chính phủ lãnh chịu rủi ro này.

Mức độ cạnh tranh mạnh hơn, và vì thế xác suất cao hơn về dịch vụ hiệu quả và tăng trưởng nhanh về tiếp cận của người sử dụng có thể đạt được bằng cách mở cửa thị trường hơn nữa đối với nhà đầu tư tư nhân, kể cả các doanh nghiệp nước ngoài. Thông qua Hiệp định Thương mại Song phương, các doanh nghiệp của Mỹ đã đạt được tiếp cận ưu đãi đối với thị trường viễn thông của Việt Nam. Trong bối cảnh Việt Nam sắp gia nhập WTO theo dự kiến có thể vào năm 2006 thì các quốc gia khác cũng sẽ đạt được tiếp cận tương tự. Nhưng ngay cả tiếp cận mà các doanh nghiệp Mỹ đạt được cũng còn mang tính hạn chế một cách không cần thiết. Mặc dù các công ty Mỹ được quyền nắm tới 50% sở hữu trong các doanh nghiệp cung cấp các dịch vụ viễn thông giá trị gia tăng và dịch vụ Internet, ít có doanh nghiệp nào tham gia thị trường này. Với dịch vụ điện thoại di động và cố định, tỷ lệ sở hữu của Mỹ được giới hạn ở mức 49% cho di động và 45% cho cố định, cho nên càng ít có sự quan tâm của nhà đầu tư khi các thị trường này mở cửa vào cuối năm 2005 và cuối năm 2006. Các nhà đầu tư thường thích có được quyền quyết định quản lý nếu họ đầu tư những khoản tiền lớn.

Nước và Vệ sinh

Khả năng chính về việc áp dụng cạnh tranh trong ngành nước và vệ sinh là thông qua cạnh tranh giành thị trường (ví dụ, đấu thầu hợp đồng quản lý, thuê mua, hoặc nhượng quyền). Kinh nghiệm quốc tế cho thấy nhượng quyền và thuê mua từng rất hứa hẹn cho các hệ thống cấp nước, nhưng tỏ ra khó thực hiện trong thực tế. Dường như ít có vấn đề khó khăn trong việc nhượng quyền các nhà máy xử lý nước lớn, và thực tế Thành phố Hồ Chí Minh đã ký kết một hợp đồng BOO để xây dựng mới nhà máy xử lý nước Thủ Đức vào tháng 3 năm 2005. Các hệ thống phân phối nước nhỏ hơn do các nhà vận hành độc lập ở Việt Nam vận hành thường không được đấu thầu cạnh tranh, nhưng các cộng đồng, về mặt nguyên tắc có thể sử dụng đấu thầu cạnh tranh. Đấu thầu cạnh tranh cũng có thể diễn ra trong thị trường bán dạo nước, mặc dù các nhà bán dạo nước thường cung cấp dịch vụ với tổng chi phí cao hơn so với nước máy.

Phụ lục 2
Quản lý điều tiết cơ sở hạ tầng

So chuẩn

Một hình thức quản lý điều tiết nhẹ tay là công bố thông tin rộng rãi, để người dân có thể so sánh nhà cung ứng dịch vụ mà họ sử dụng với các nhà cung ứng dịch vụ ở những nơi khác trong nước. Ví dụ, công khai giá nước của các nhà máy nước trên cả nước có thể khiến người sử dụng và quan chức địa phương đặt câu hỏi vì sao nhà máy nước mà họ sử dụng lại có mức giá cao, và hối thúc họ cải thiện hiệu quả để giảm chi phí. Quản lý điều tiết theo kiểu như thế này không phải là cách áp đặt giá một cách quan liêu, mà chỉ dựa vào áp lực công chúng. Nó có thể tạo ra một dạng cạnh tranh giữa các nhà máy nước, các nhà quản lý nhà máy nước đều muốn được xếp hạng tốt nhất cả nước. Có thể áp dụng so chuẩn khi có nhiều doanh nghiệp cung cấp những dịch vụ giống nhau.

Hiệp hội cấp nước Việt Nam hiện đang thực hiện chương trình so chuẩn, chương trình này dường như đang mang lại sự cải thiện hoạt động trên khắp cả nước. Có thể thực hiện những chương trình tương tự cho các cảng và các doanh nghiệp phân phối điện. Có thể chú ý nhiều hơn tới việc so sánh quốc tế để thúc đẩy cải thiện hoạt động hơn nữa.

Quản lý điều tiết giá cả

Nếu được tự do làm theo ý mình, các cơ sở hạ tầng độc quyền sẽ đặt mức giá cao hơn nhiều so với chi phí, để tối đa hoá lợi nhuận. Để bảo vệ người sử dụng khỏi sự lạm dụng này thường người ta quy định giá cả bằng các quy chế điều tiết. Thách thức là làm sao để đặt mức giá càng thấp càng tốt để tối đa hoá lợi ích xã hội của việc cung cấp dịch vụ, đồng thời vẫn bảo toàn tính bền vững tài chính của dịch vụ (tức là, vẫn cho phép doanh nghiệp có lợi nhuận "thông thường"). Nhiều nước đã bị hấp dẫn chính trị để đặt mức giá dịch vụ cơ sở hạ tầng thấp hơn so với chi phí, nhưng những nước làm như vậy rất vất vả để cấp kinh phí bảo dưỡng và đầu tư mới. Kinh nghiệm quốc tế có được từ trước tới nay cho thấy tầm quan trọng của việc đặt giá dịch vụ ở mức thu hồi chi phí đầy đủ.

Trong những năm gần đây Việt Nam nói chung đã chuyển theo hướng đặt giá để thu hồi chi phí — ít ra là chi phí vận hành và bảo dưỡng, ở những ngành có tính phí. Thách thức của tương lai là làm sao đạt tỷ lệ đóng góp cao hơn từ người sử dụng trong chi đầu tư, để giảm bớt gánh nặng tài khoá của đầu tư cơ sở hạ tầng. Có lý do về hiệu quả để làm như vậy: thuế làm méo mó nền kinh tế và đặt ra tổn thất trọng tải chết vượt ra ngoài chi phí trực tiếp của việc đánh thuế người sử dụng. Bằng cách chuyển gánh nặng sang để người sử dụng chi trả có thể tránh được những tổn thất trọng tải chết này. Đồng thời, tính thêm phí đối với người sử dụng sẽ có tác dụng làm hãm bớt cầu, và qua đó giảm bớt tổng chi phí của việc cung cấp dịch vụ, giảm yêu cầu đầu tư.

Một khi đã đạt được thu hồi chi phí nói chung, kể cả chi đầu tư, có thể sử dụng quản lý điều tiết giá như là công cụ để tạo động cơ cải thiện hiệu quả, nhất là với nhà vận hành tư nhân vốn rất nhạy cảm với lợi nhuận. Khung 4.3 thảo luận những cách tiếp cận tổng quát về đặt giá.

Quản lý điều tiết lợi suất ít tạo được động cơ để nhà vận hành giảm chi phí, bởi vì họ đằng nào cũng đạt được mức lợi nhuận như thế dù hệ thống hoạt động ra sao đi chăng nữa. Trên thực tế, nó có thể dẫn tới một hệ thống chi đầu tư cơ bản quá nhiều, bởi vì đầu tư cơ bản càng nhiều thì tổng lợi nhuận càng cao. Mặt khác, có sự không chắc chắn đi liền với việc điều chỉnh định kỳ mức giá trần, và sự thiếu chắc chắn này làm tăng chi phí vốn. Chi phí vốn cao hơn này cần được phản ánh vào mức giá dịch vụ ban đầu cao hơn. Trên thế giới, xu hướng chung thường nghiêng về quản lý điều tiết giá trần, bởi vì sự giảm chi phí về dài hạn được đánh giá là lớn hơn so với mức giá ban đầu cao (để bù đắp rủi ro).

Các thảo luận thông thường về điều tiết giá cả thường tập trung vào mức giá chung đối với người sử dụng. Vì mục đích bền vững tài chính và lợi ích nhà đầu tư thì điều này rõ ràng rất quan trọng. Nhưng cũng có nhiều cấu trúc giá khác nhau để đạt được bất cứ một mức thu nhập được xác định nào. Tuỳ thuộc vào cách xây dựng cấu trúc giá (ví dụ, theo các block giảm dần/không đổi/tăng dần, phí kết nối so với phí khối lượng sử dụng) có thể đạt được những mức phúc lợi khác nhau cho người sử dụng. Đề ra các cấu trúc giá để đảm bảo rằng tương ứng với một mức thu nhập nhất định sẽ đạt được mức phúc lợi xã hội cao nhất (có thể tính trọng số phúc lợi cao hơn cho người nghèo) là chủ đề được đề cập tới nhiều trong kinh tế học lý thuyết nhưng luôn bị các nhà thực hành điều tiết bỏ qua. Tuy nhiên, có thể thuê ngoài những kỹ năng chuyên ngành cần có để thực hiện công tác này, và các yêu cầu về thông tin thì cũng không phải là không thể có được. Để có thể cải thiện phúc lợi bằng cách thay đổi cấu trúc giá thì các doanh nghiệp hoặc Chính phủ cần phải quan tâm tới vấn đề này. Cải cách này không chỉ dựa trên động cơ lợi nhuận của doanh nghiệp, và vì thế nó có ý nghĩa ngang nhau đối với doanh nghiệp nhà nước cũng như doanh nghiệp tư nhân.

Quản lý chất lượng

Quản lý chất lượng dịch vụ cơ sở hạ tầng có thể có nhiều hình thức, ví dụ như tiêu chuẩn đầu ra tối thiểu (ví dụ, giờ phục vụ, áp lực nước, chất lượng nước), tiêu chuẩn đầu vào (ví dụ, loại dây sử dụng, trình độ kỹ thuật viên, kiểm tra độ an toàn của phương tiện vận tải), tiêu chuẩn môi trường, cung cấp thông tin cho người sử dụng, hoặc trách nhiệm trong trường hợp dịch vụ không đạt tiêu chuẩn. Thông thường, tiêu chuẩn chất lượng cao hơn có nghĩa là chi phí cao hơn. Tiêu chuẩn chất lượng có lẽ đặc biệt quan trọng với nhà vận hành tư nhân, bởi vì chất lượng thấp hơn giúp giảm chi phí và cải thiện lợi nhuận. Khi có những cám dỗ như vậy, thì điều quan trọng là phải có nỗ lực thích đáng nhằm thanh tra và đảm bảo chất lượng. Tuy nhiên, điều quan trọng là cần cân nhắc các tác động chi phí khi thiết kế các tiêu chuẩn chất lượng. Đề ra các tiêu chuẩn chất lượng ở mức mà nhóm dân tinh tuý ở đô thị mong muốn có thể khiến dịch vụ trở nên ngoài tầm chi trả của đại đa số dân.

Các cơ quan quản lý điều tiết

Trong bất cứ một hệ thống quản lý điều tiết nào cũng đều phải theo dõi và thực thi tuân thủ các quy tắc. Ngay cả với hệ thống quản lý điều tiết nghiêm ngặt nhất với các quy chế rõ ràng về tiêu chuẩn hoạt động cũng như về cách tính giá, vẫn cần phải có cán bộ chuyên ngành về kiểm toán, kế toán và luật pháp. Trong hầu hết các hệ thống quản lý điều tiết, có một yếu tố tuỳ tiện nhất định, về chuyện giá cả được đặt như thế nào (xem Khung 4.4), doanh nghiệp nào được phép gia nhập thị trường(ví dụ, cấp phép và phân bổ dải tần cho các nhà cung ứng dịch vụ di động mới), hoặc trong việc quyết định tiêu chuẩn kỹ thuật hoặc môi trường như thế nào là phù hợp. Trong những hệ thống như vậy, bên cạnh các kỹ năng theo dõi và thực thi cần phải

bổ sung thêm kỹ năng chính sách, kể cả khả năng phân tích kinh tế để xác định chi phí và lợi ích xã hội tiềm năng của các chính sách thay thế.

Khi đi tìm đầu tư tư nhân, xu hướng chung trên thế giới là tin tưởng giao phó quyền quyết định cho cơ quan quản lý chuyên ngành, độc lập với các bộ cũng như với các doanh nghiệp chịu sự điều tiết. Các bộ thiết kế hệ thống chung, còn các quyết định cụ thể trong các quy định được coi là những vấn đề kỹ thuật để các chuyên gia kỹ thuật diễn giải theo các hướng dẫn đã được đưa ra từ trước để cân bằng giữa lợi ích của nhà đầu tư và lợi ích của người sử dụng. Quyết định của các bộ thường bị nhà đầu tư xem là bị thôi thúc bởi những cân nhắc chính trị ngắn hạn, và vì thế tạo ra nhiều rủi ro về thay đổi quy chế khiến tài sản của họ có thể bị sung công. Bằng cách tạo lòng tin rằng quyền lợi của nhà đầu tư sẽ được bảo vệ, các nhà quản lý điều tiết độc lập có thể giúp kiểm soát chi phí đầu tư.

Có thể tạo tính độc lập cho các cơ quan quản lý điều tiết bằng cách giao nhiệm vụ pháp lý rõ ràng, độc lập khỏi sự kiểm soát của bộ; đề ra các tiêu chí chuyên môn cho việc bổ nhiệm; bổ nhiệm cán bộ quản lý điều tiết theo nhiệm kỳ cố định, bảo vệ họ khỏi sự phế truất tuỳ tiện; và cung cấp cho cơ quan điều tiết nguồn tài chính ổn định, thường là những khoản thu riêng đối với doanh nghiệp chịu sự điều tiết hoặc người sử dụng. Cần có các cơ chế kiểm tra và cân bằng để đảm bảo rằng nhà quản lý điều tiết không đi chệch khỏi nhiệm vụ của mình hay trở nên không hiệu quả một cách thái quá. Các biện pháp để thiết lập trách nhiệm giải trình gồm công bố các quyết định và lý do của các quyết định đó; cấm mâu thuẫn lợi ích; tạo quyền được khiếu nại các quyết định của cơ quan quản lý; đặt hành vi của người quản lý điều tiết dưới sự kiểm tra giám sát của kiểm toán bên ngoài, và cho phép phế truất người quản lý nếu có bằng chứng về hành vi sai trái hoặc thiếu năng lực (Smith, 1997).

Tài liệu tham khảo

ADB (2003), Project Performance Audit Report on the Saigon Port Project (Loan 1354-VIE[SF]) in the Socialist Republic of Vietnam — Báo cáo Kiểm toán Hoạt động Dự án đối với Dự án Cảng Sài Gòn (Khoản vay 1354-VIE[SF] ở nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. (tháng 3).

ADB, JBIC & WB (2005), *Connecting East Asia—A New Framework for Infrastructure — Kết nối Đông Á - một Khuôn khổ Mới về Cơ sở hạ tầng*, Washington.

ADB & OECD (2000). *Anti-Corrruption Action Plan for Asia and the Pacific — Kế hoạch Hành động Chống Tham nhũng ở châu Á và Thái Bình Dương.*
Có ở: http://www1.oecd.org/daf/asiacom/ActionPlan.htm#impcyc1.

ADB & OECD (2004), *Anti-Corrruption Policies in Asia and the Pacific: Self-Assessment Report Viet Nam — Chính sách Chống Tham nhũng ở châu Á và Thái Bình Dương: Báo cáo Tự Đánh giá của Việt Nam*. Có ở: http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/countries/index_VTN.htm.

Albouy, Yves và Reda Bousba (1998). "The Impact of IPPs in Developing Countries – Out of the Crisis and into the Future — Tác động của các IPP ở các nước đang phát triển – ra khỏi khủng hoảng và hướng tới tương lai," *Public Policy for the Private Sector Note No. 162 — Chính sách Công cho Khu vực Tư nhân Ghi chép số 162*, Ngân hàng Thế giới.

Brixi, Hana (2005), "Addressing Contingent Liabilities and Fiscal Risk — Xử lý Nghĩa vụ dự phòng liên đới và Rủi ro Tài khoá" *trong* Anwar Shah (chủ biên), *Fiscal Management — Quản lý Tài khoá*, Ngân hàng Thế giới.

Commonwealth of Australia — Cộng đồng Thịnh vượng Chung Ô-xtrây-li-a (1998), *Asia's Infrastructure in the Crisis – Harnessing Private Enterprise — Cơ sở hạ tầng châu Á trong Khủng hoảng - Tận dụng Doanh nghiệp Tư nhân*

Deolalikar, A. (2001). "The Spatial Distribution of Public Spending on Roads in Vietnam and Its Implications — Phân bổ Không gian về Chi tiêu Công cho Đường bộ ở Việt Nam và Tác động của nó" Manila: ADB. Tháng 9.

Economic Planning Unit — Đơn vị Quy hoạch Kinh tế (2004), "Development Planning in Malaysia — Lập Kế hoạch Kinh tế ở Malaysia", có ở http://www.epu.jpm.my

Fan, Shenggen, Phạm Lan Hương, Trịnh Quang Long (2004), *Government spend-*

ing and Poverty Reduction in Vietnam — Chi tiêu Chính phủ và Giảm Nghèo ở Việt Nam. Báo cáo dự án chuẩn bị cho dự án do Ngân hàng Thế giới tài trợ với tên gọi "Chi tiêu có Lợi cho Người Nghèo ở Việt Nam", của International Food Policy Research Institute — Viện Nghiên cứu Chính sách Lương thực Quốc tế, Washington DC, và Viện Quản lý Kinh tế Trung ương, Hà Nội.

Fuss, Melvyn, Meloria Meschi và Leonard Waverman (2004), "Development and Telecoms Infrastructure: Calling Up Growth — Phát triển và Cơ sở hạ tầng Viễn thông: Kêu gọi Tăng trưởng."

Holmes, Malcolm & Alison Evans (2003), "A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context: A Synthesis of Eight Country Studies — Rà soát Kinh nghiệm Thực hiện Khuôn khổ Chi tiêu Trung hạn trong Bối cảnh PRSP: Tổng hợp từ Tám Nghiên cứu Quốc gia" Overseas Development Institute — Viện Phát triển Hải ngoại, London.

Irwin, Tim and Chiaki Yamomoto (2004), "Some Options for Improving the Governance of State-Owned Electric Utilities — Một số Phương án Cải thiện Quản trị đối với các Doanh nghiệp Công ích Ngành Điện," Energy and Mining Sector Board Discussion Paper No. 11 — Tài liệu Thảo luận số 11 của Ban Năng lượng và Khai khoáng, Ngân hàng Thế giới.

Komives, Kristin, Vivien Foster, Jonathon Halpern & Quentin Wodon (2005), *Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies? — Nước, Điện và Người Nghèo: Ai Hưởng Lợi từ Trợ cấp?*, Ngân hàng Thế giới.

Larsen, Theon Ib, Phạm Lan Hương, và Martin Rama (2004), "The Impact of Infrastrucutre Development on Rural Poverty in Vietnam — Tác động của Phát triển Cơ sở hạ tầng đối với Giảm Nghèo ở Nông thôn Việt Nam". Chưa công bố. Ngân hàng Thế giới.

Le Houerou, Philippe & Robert Taliercio, "Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice. Preliminary Lessons from Africa — Khuôn khổ Chi tiêu Trung hạn: từ Khái niệm tới Thực hành. Những Bài học Đầu tiên từ châu Phi", Africa Region Working Paper Series Number 28, Tài liệu Công tác Khu vực châu Phi Loạt Số 28, Ngân hàng Thế giới.

Megginson, William L. và Jeffrey M. Netter (2001), "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization — từ nhà nước sang Thị trường: một Điều tra Nghiên cứu Thực nghiệm về Tư nhân hoá" *Journal of Economic Literature — Tạp chí Lý luận Kinh tế* 39(2) trang 321-389.

Mo P.H. (2001), "Corruption and Economic Growth — Tham nhũng và Tăng trưởng Kinh tế", *Journal of Comparative Economics — Tạp chí Kinh tế học So sánh* quyển 29, trang 66-79.

Pellegrini L. và R. Gerlagh (2004), "Corruption's Effect on Growth and its Transmission Channels — Tác động của Tham nhũng lên Tăng trưởng và các Kênh Truyền tải của nó" *Kyklos,*

quyển 57, Fasc. 3, trang 429-456.

PDP Australia Pty Ltd & Meyrick and Associates — Công ty trách nhiệm hữu hạn PDP Ô-Xtrây-li-a & Meyrick và các cộng sự (2005), *Promoting Efficient and Competitive Intra-ASEAN Shipping Services - Vietnam Country Report — Thúc đẩy Dịch vụ Vận tải Tàu thuỷ Nội khối ASEAN Hiệu quả và Cạnh tranh – Báo cáo Quốc gia Việt Nam*, Dự án REPSF số 04/001.
Có ở http://www.aseansec.org/17485.htm.

Productivity Commission - Uỷ ban Năng suất (2005), *Review of National Competition Policy Reforms — Rà soát Cải cách Cạnh tranh Quốc gia*, Báo cáo số 33, Canberra.

Sarraf, F. (2005) "Integration of Recurrent and Capital 'Development' Budgets: Issues, Problems, Country Experiences, and the Way Forward — Tích hợp Ngân sách Thường xuyên và Ngân sách 'Phát triển' Đầu tư Cơ bản: các Vấn đề, các Khó khăn, Kinh nghiệm các Nước, và Con đường phía Trước", Ghi chép Thực hiện, tháng 7. Ngân hàng Thế giới, bản in rô-nê-ô. Có ở www.pefa.org.

Smith, Warrick (1997). "Utility Regulators - The Independence Debate — Các cơ quan điều tiết doanh nghiệp công ích - Cuộc thảo luận độc lập", *Public Policy Notes for the Private Sector – Ghi chép về Chính sách Công đối với Khu vực Tư nhân*, Ghi chép số 127 (tháng 10), Ngân hàng Thế giới.

Socialist Republic of Vietnam & WB — Nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam & Ngân hàng Thế giới (2005), *Vietnam: Managing Public Expenditure for Poverty Reduction and Growth. Public Expenditure and Integrated Fiduciary Assessment — Việt Nam: Quản lý Chi tiêu Công để Giảm Nghèo và Tăng trưởng. Chi tiêu Công và Đánh giá Uỷ thác Tích hợp* (PER-IFA), Nhà Xuất bản Tài chính.

Thanh Nien News — Báo Thanh niên (2006), *PMU 18*. 5/4/2006.

United Nations High Commissioner for Human Rights – Cao uỷ Liên hợp quốc về Nhân quyền (UNHCHR) (1998), *Writen Statement submitted by the International Federation of Human Rights Leagues — Tuyên bố bằng Văn bản do Liên đoàn Quốc tế các Liên minh Nhân quyền đệ trình*, Tài liệu E/CN.4/Sub.2/1998/NGO/27, 4 tháng 8. Có ở http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/.

United Nations Commission on International Trade Law — Uỷ ban Liên hợp quốc về Luật Thương mại Quốc tế (UNCITRAL) (2004), *Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects — Các Quy định Pháp luật Mẫu về các Dự án Cơ sở hạ tầng do Tư nhân Tài trợ*, Liên hợp quốc, New York.

USAID (2005), *Competition Review of the Vietnamese Telecom Sector — Đánh giá Cạnh tranh trong Ngành Viễn thông ở Việt Nam*, Tài liệu Chính sách của VNCI #3.

Vietnam Economy (2005), *SOE equitisation fell short of 2004 target — Cổ phần hoá Doanh nghiệp nhà nước chậm hơn so với chỉ tiêu năm 2004*. 5 tháng 1. Có ở:
http://www.vneconomy.com.vn/eng/index.

php?param=article&catid=05&id=050105141202

Vietnam News (2004), *VNPT Probe Uncovers No Sign of Coruption — Điều tra VNPT không thấy có dấu hiệu tham nhũng*, 10 tháng 11. Có ở http://Vietnamnews.vnagency.com.vn/2004-11/09/Stories/06.htm

Vietnam Today (2002), *Corruption in Vietnam Today — Tham nhũng ở Việt Nam hiện nay*, 13 tháng 4. Có ở: http://www.vietquoc.com/news2002/na041302.htm

Vietnam Trade (2004), *Minister Told to Review Responsibility for Misconduct in VNPT — - Bộ trưởng được yêu cầu xem xét trách nhiệm đối với các sai phạm ở VNPT*, 8 tháng 11. Có ở http://www.info.vn/index.php?news=1&id=2&nid=2041&lang=en&start=300&archive=1).

Warford, Jeremy (2004). "Infrastructure Policy and Strategy in the East Asia and Pacific Region: Environmental and Social Aspects — Chính sách và Chiến lược Cơ sở hạ tầng ở Đông Á và Thái Bình Dương", Tài liệu nền của ADB, JBIC & World Bank (2005).

Warlters, M. & E. Auriol (2005). "The Marginal Cost of Public Funds in Africa — Chi phí Cận Biên của Công Quỹ ở châu Phi", *Tài liệu Nghiên cứu Chính sách* số 3679, World Bank.

Wodon, Q., M.I. Ajwad, & C. Siaens (2003). "Lifeline or Means-Testing: Electric Utility Subsidies in Honduras — Kiểm tra Mức sống Tối thiểu: Trợ cấp Điện ở Honduras" *trong cuốn của* P. Brook & T. Irwin, *Infrastructure for Poor People: Public Policy for Private Provision — Cơ sở hạ tầng cho Người Nghèo: Chính sách Công để Tư nhân Tham gia Cung cấp*. Washington D.C., WB.

World Bank (1997), *Clear Water, Blue Skies: China's Environment in the 21st Century — Nước Trong, Trời Xanh: Môi trường của Trung quốc trong Thế kỷ 21*.

World Bank (1998), *Public Expenditure Management Handbook — Sổ tay Quản lý Chi tiêu Công*.

World Bank (2004), *Indonesia – Averting an Infrastructure Crisis: A Framework for Policy and Action — Indonesia – Tránh Khủng hoảng Cơ sở hạ tầng: một Khuôn khổ Chính sách Hành động*.

YAnhio (2000), *Poverty Alleviation Policies and Ethnic Minority People in Vietnam — Các Chính sách Giảm Nghèo và Dân tộc Thiểu số ở Việt Nam*, bản in rô-nê-ô. Có ở http://www.st-edmunds.cam.ac.Anh/vhi/sen/papers/ikemoto.pdf

Zita, Ken (2005), *South East Asia: Telecom Brief — Đông Nam Á: Tóm tắt Ngành Viễn thông*.
Có ở http://topics.developmentgateway.org/ict

In 1.000 cuốn, khổ 21 x 28 cm, tại Công ty In và Văn hóa phẩm.
Giấy phép xuất bản số: 335-2006/CXB/02-45/VHTT, cấp ngày 28 tháng 4 năm 2006.
In xong và nộp lưu chiểu tháng 6 năm 2006.